MILTON FRIEDMAN

PRÉFACE DE ANDRÉ FOURÇANS
professeur d'Économie à l'ESSEC

CAPITALISME ET LIBERTÉ

à contre courant

CAPITALISME
ET
LIBERTÉ

Retrouvez nos prochaines parutions, les ouvrages du catalogue, des interviews d'auteurs et les événements à ne pas rater. Votre avis nous intéresse : dialoguez avec nos auteurs et nos éditeurs. Tout cela et plus encore sur Internet à :

http://blog.editionsleduc.com

Titre de l'édition américaine : *Capitalism and Freedom*
© The University of Chicago, 1962
Traduction française : Éd. Robert Laffont S.A., 1971
Traduit de l'anglais (États-Unis) par A. M. Charno

© 2010 LEDUC.S Éditions
33, rue Linné
75005 Paris – France
E-mail : info@editionsleduc.com
ISBN : 978-2-84899-369-0

MILTON FRIEDMAN

CAPITALISME ET LIBERTÉ

à contre courant

À Janet et David
et à leurs contemporains,
qui doivent porter la torche de la liberté
jusqu'à sa prochaine étape.

SOMMAIRE

Préface d'André Fourçans 11

Préface 1962 25

Préface 1982 29

Préface 2002 35

Introduction 39

1 – Liberté économique et liberté politique 47

2 – Le rôle du pouvoir politique dans une société libre 67

3 – Le contrôle de la monnaie 87

4 – Les arrangements financiers et commerciaux internationaux 111

5 – La politique fiscale 137

6 – Le rôle du pouvoir politique dans l'éducation 151

7 – Capitalisme et discrimination raciale ou religieuse 183

8 – Du monopole et de la responsabilité sociale du patronat et des syndicats 197

9 – Les patentes professionnelles 221

10 – La distribution et la redistribution des revenus 253

11 – La politique sociale 275

12 – L'aide aux économiquement faibles 295

Conclusion 303

Table des matières 313

PRÉFACE D'ANDRÉ FOURÇANS

On ne présente plus Milton Friedman (1912-2006), du moins on ne présente plus son nom. Il n'en va pas de même pour son œuvre qui, elle, mériterait d'être mieux connue en France. Pourtant cette œuvre est considérable et lui a d'ailleurs valu le Prix Nobel d'Économie en 1976. Mais sa contribution ne se limite pas à ses recherches académiques, aussi majeures soient-elles. Elle s'étend vers les domaines davantage grand public de la politique économique et sociale et de la philosophie politique et morale.

Le livre *Capitalisme et Liberté*, que les éditions Leduc.s ont la bonne idée de rééditer en français presque 50 ans après sa première parution en anglais (1962), est le travail le plus connu reflétant cette facette grand public du penseur de Chicago. L'ouvrage est devenu un classique en matière d'organisation de la Cité. Il y a quelque temps, le *Times Literary Supplement* le considérait comme l'un des livres les plus influents depuis la Seconde Guerre mondiale, alors que la *National Review* le classait parmi les dix ouvrages de non-fiction les plus importants du XX^e^ siècle. Il est en tout cas un best-seller mondial

avec quelque 500 000 exemplaires vendus en anglais et des traductions dans deux dizaines de langues. Et il continue son parcours intellectuel en ce début de XX^e siècle, comme en témoigne l'anecdote suivante contée sur son site Internet en 2008 par l'économiste de Harvard, Gregory Mankiw :

« Une conversation que j'ai eue la semaine dernière avec l'un de mes étudiants :

– *L'étudiant* : Professeur Mankiw, si vous n'aviez à recommander qu'un seul livre, quel serait-il ?

– *Moi* : Suis-je autorisé à recommander mon manuel préféré [1] ?

– *L'étudiant* : Non, les manuels ne sont pas permis.

– *Moi* : Dans ce cas je vous suggère *Capitalisme et Liberté* de Milton Friedman.

– *L'étudiant* : C'est marrant, j'ai eu la même réponse du Professeur Summers [2]. »

Il est bon de préciser que Mankiw est une figure phare de ceux que l'on nomme aujourd'hui les « nouveaux keynésiens » et non pas un représentant des « monétaristes » que l'on associe souvent à Milton Friedman ; il en va de même pour Summers, loin d'être dans la mouvance desdits monétaristes. Quelles que soient les étiquettes, le livre est devenu pour les économistes une référence quasi incontournable et figure dans bien des listes de lecture non techniques des universités américaines, que l'enseignant soit « de droite » ou « de gauche ».

1 Mankiw est l'auteur du manuel d'économie le plus en vogue de nos jours dans les universités américaines.

2 Larry Summers, aussi professeur à Harvard, a été secrétaire au Trésor du président Clinton et est en ce début d'année 2010 chef du *National Economic Council* du président Obama.

Avant d'aller plus avant dans l'analyse du livre, quelques mots sur la contribution de Milton Friedman dans le domaine de l'économie scientifique.

Il a obtenu son Nobel pour ses travaux dans deux domaines. Ceux relatifs à l'histoire monétaire des États-Unis, avec notamment son explication à la fois théorique et empirique de la Grande Crise de 1929 (en collaboration avec Anna Schwartz). Et ceux sur la « révolution monétariste » qu'il a déclenchée en analysant de façon originale et nouvelle le lien entre l'inflation et le chômage ainsi que le rôle joué par les anticipations d'inflation, ce faisant allant à l'encontre de la vision keynésienne qui dominait la profession des économistes dans les deux ou trois décennies d'après-guerre. Mais sa contribution scientifique ne s'arrête pas là. Il introduisit des innovations majeures dans l'examen des processus de consommation et d'épargne avec sa théorie du revenu permanent. Il fut aussi l'un des tout premiers à approfondir le concept de capital humain et les méthodes pour le mesurer. Il fit des avancées remarquées dans le domaine de la théorie des choix en avenir incertain, pour ne rien dire de ses analyses en matière de méthodologie en science économique, avec un article fameux qui fait encore souffrir beaucoup d'étudiants doctoraux.

Mais revenons à Friedman le philosophe social et à sa vision de ce que devrait être l'organisation économique, sociale et politique de la Cité qu'il développe dans *Capitalisme et Liberté.*

Il convient pour commencer de rappeler que le livre a été écrit fin des années 1950-début des années 1960, et publié en 1962. Cette date n'est pas anodine. Elle correspond à une période où l'interventionnisme gouvernemental aux États-Unis, et partout ailleurs dans le monde industrialisé, était considéré comme indispensable à la stabilité et au bien-être des économies. C'est une période où la vision keynésienne de la politique économique,

avec son attachement à l'activisme étatique, dominait la pensée non seulement des économistes mais aussi des hommes politiques. Et *last but not least*, le monde était en pleine Guerre froide entre les États-Unis et l'ex-URSS, et les débats sur les mérites du marché comparé à ceux de la planification – et plus généralement ceux du libéralisme par rapport à ceux du socialisme (voire du communisme) –, battaient leur plein. Comme je l'ai dit, la pensée économique, mais aussi sociale et politique dominante, était outre-Atlantique en faveur des « libéraux » – le terme ayant ici une connotation différente de celle employée en Europe : dans notre vocabulaire les libéraux américains devraient plutôt être qualifiés de sociaux-démocrates ou même de socialistes selon le degré souhaité d'intervention de l'État. Le livre de Friedman, qui prenait des positions à contre-courant de cette pensée dominante, fut un vrai pavé dans la mare, même s'il mit un certain temps avant que ses ventes ne décollent.

Au cœur de son analyse : la liberté individuelle et la concurrence induite par des marchés ouverts doivent constituer les fondements de la « bonne société ». Ils fournissent une méthode puissante pour résoudre maints problèmes de société, et ce dans des domaines qui débordent des questions économiques au sens strict du terme. Bref, matière à perturber le confort intellectuel du moment. Et souvent celui d'aujourd'hui tant ces idées restent pour beaucoup sinon toujours d'une actualité certaine pour décortiquer et mieux comprendre de nombreuses grandes questions de ce début XXI^e^ siècle, que l'on adhère ou non à la vision friedmanienne.

Ces deux principes fondateurs (liberté individuelle et concurrence) sont associés à deux idées majeures :

(1) dans la grande majorité des cas les individus savent mieux que les gouvernants ou les bureaucrates (sans connotation péjorative) ou les intellectuels ce qui est bon pour eux ;

(2) la concurrence sur des marchés ouverts entre les producteurs non seulement de biens et services mais aussi d'idées et de mesures de toutes sortes, est la méthode la plus efficace pour satisfaire les besoins individuels et familiaux, notamment des plus démunis.

C'est à partir de ce substrat idéologique, au sens noble du terme, que peuvent être mis en perspective les liens entre les libertés économiques et les libertés politiques, puis le rôle du pouvoir politique dans une société de liberté. Pour Milton Friedman « la liberté économique est [...] une composante de la liberté au sens large [...] [et] est indispensable comme moyen d'obtenir la liberté politique. » Ainsi le marché non seulement constitue-t-il une institution centrale pour assurer les libertés individuelles mais aussi une composante essentielle pour que la démocratie puisse exister et perdurer. Mais si la concurrence qu'impliquent le marché et l'entreprise privée (le « capitalisme de concurrence ») est une condition nécessaire à la liberté politique, elle n'en est pas une condition suffisante. Au-delà des questions d'efficacité associées au fonctionnement des marchés concurrentiels, cette condition nécessaire constitue la raison centrale pour laquelle Friedman et les libéraux (ici au sens « classique » du terme, c'est-à-dire au sens européen) défendent le marché, tout en sachant qu'il ne suffit pas à dessiner la bonne société. La Chine en est aujourd'hui un bel exemple. Mais pour l'économiste américain, en séparant les opinions politiques, la race ou le sexe des activités économiques, le marché libre et impersonnel est un moteur puissant de lutte contre les discriminations autres que celles liées aux compétences et au travail, c'est-à-dire à la productivité des individus.

Contrairement aux caricatures qui en sont faites, Milton Friedman ne considère pas que le marché est tout et l'État n'est rien. Friedman s'inscrit dans la lignée de l'économie classique

où l'État a un rôle fondamental à jouer, mais un rôle qui doit être circonscrit et délimité pour en éviter les dévoiements. En dehors de ses fonctions régaliennes (défense, police, justice), l'État est indispensable pour définir et faire appliquer « les règles du jeu » qui servent de garde-fou au marché et au bon fonctionnement de la société. Il est le garant de la loi et de l'ordre sociétal et des droits de propriété. Il est l'institution permettant de veiller au respect des contrats commerciaux et autres, d'encourager et de faire respecter la concurrence, de viser la stabilité monétaire. Il est crucial pour traiter les « effets de voisinage » (aujourd'hui on dirait plutôt les « externalités », lorsque la production d'un bien ou d'un service a des effets qui ne sont pas pris en compte par le producteur, la pollution en est l'exemple type) et pour assurer la fourniture des « biens publics » – et donc pour déterminer la fiscalité, mais dans des limites et avec des méthodes bien définies. Il doit aussi protéger les plus faibles et les irresponsables. Pour le reste, l'État ne devrait pas intervenir, en tout cas beaucoup moins qu'il ne le faisait aux États-Unis au moment de la sortie du livre, et, en extrapolant, encore moins de nos jours dans l'ensemble du monde développé.

Ces grands principes étant établis, comment résoudre les grandes questions économiques et sociales, et ce de façon concrète ?

La politique monétaire est on ne peut plus cruciale, et pour la stabilité des prix et pour maintenir un environnement économique aussi stable que possible, en tout cas pour ne pas ajouter un facteur de risque supplémentaire à ceux inhérents au monde moderne. À cet égard, les analyses de Friedman restent d'une grande pertinence pour ce qui concerne les problèmes bancaires et monétaires de ce début de XX^{e} siècle. Il critique sévèrement la politique monétaire de la Banque centrale américaine (la Fed) qu'il considère comme respon-

sable, sinon du déclenchement du moins de l'ampleur de la crise de 1929. Par un effet de miroir sa critique reste valable (*mutatis mutandis*) vis-à-vis de la politique de la Fed conduite vers les débuts des années 2000. Pour Milton Friedman la politique monétaire de 1929 était trop dépendante du bon vouloir des banquiers centraux, et donc de leurs préjugés et positions (erronées) sur le fonctionnement du système monétaire et sur le rôle de la monnaie dans l'économie. D'où sa proposition fameuse d'une règle monétaire clairement spécifiée selon laquelle l'objectif de la banque centrale devrait être d'assurer une croissance constante de la masse monétaire aux alentours de 3 à 5 % l'an qui ne dépendrait donc en rien de l'humeur du banquier central. Si l'on peut discuter de cette règle, et c'est le cas depuis qu'il l'a énoncée, elle met l'accent sur la nécessaire discipline à laquelle les banques centrales doivent (devraient) s'astreindre, comme l'a montré la recherche en économie monétaire depuis plusieurs décennies. Et si la Fed et la Banque centrale européenne ont réagi vigoureusement pour « sauver » le système bancaire en 2008-2009 en injectant des fleuves de liquidité dans les banques, on peut affirmer que c'est, pour une bonne part, parce qu'elles ont su tirer les leçons de l'étude de la crise de 1929 faite par Friedman.

Dans ses développements sur les échanges financiers et commerciaux internationaux, Friedman se prononce explicitement pour le remplacement du système de Bretton Woods et de ses taux de change fixes, mis en place en 1946, par un système de changes flottants. Il faut ici prendre conscience combien cette position allait à l'encontre des idées du moment, alors farouchement en faveur d'accords monétaires entre pays pour maintenir les changes fixes. Notre économiste était en avance sur son temps puisque le système de Bretton Woods fut abandonné au début des années 1970. Depuis, le débat taux de changes fixes *versus* variables n'a cessé d'avoir lieu, et il

continue, notamment pour ce qui concerne les pays émergents et en développement.

Faut-il aussi rappeler dans ce cadre les discussions relatives aux politiques de change en Europe jusqu'à l'avènement de l'euro en 1999, même si elles ne sont pas examinées, et pour cause, dans le livre ? S'il est resté longtemps sceptique sur les chances de la mise en place d'une monnaie unique, et sur les chances de succès de l'euro une fois celui-ci mis en place, Milton Friedman n'y était pas foncièrement opposé, à la condition de l'accompagner par une union politique renforcée. Mais en général, comme il en développe les arguments dans *Capitalisme et Liberté*, il est resté un défenseur acharné des changes flexibles pour le reste du monde, flexibilité nécessaire, selon lui, à une politique monétaire non-inflationniste et susceptible de stabiliser l'économie. Et bien sûr il est un non moins farouche partisan du libre-échange et de l'élimination des restrictions multiples au commerce international qui nuisent au consommateur et au bien-être de la collectivité, même s'il a des coûts pour certains groupes auparavant protégés.

Notre auteur critique vigoureusement les politiques budgétaires et fiscales keynésiennes pour lutter contre le chômage et stimuler la croissance. Alors que les pays industrialisés, notamment les États-Unis, se sont lancés dans des mesures on ne peut plus keynésiennes de relances budgétaires de grande ampleur pour faire face à la crise de la fin de première décennie des années 2000, l'analyse de Friedman est d'une actualité brûlante, même si les politiques suivies vont à l'encontre des recommandations de son livre. Il rejette les mesures fondées sur l'accroissement des dépenses publiques et l'élargissement des déficits budgétaires comme solution aux problèmes d'emploi et de croissance. Pour lui, le multiplicateur keynésien (la production augmente d'un montant supérieur à celui

des nouvelles dépenses publiques) est un leurre, les dépenses gouvernementales ne peuvent pas stimuler durablement l'économie réelle. Elles conduisent *in fine* à une redistribution des ressources du secteur privé vers le secteur public, mais ne peuvent pas augmenter de façon durable la création de richesse et l'emploi. Le débat sur cette question n'est pas clos en ce début de XXI^e^ siècle, et la crise récente lui a donné une nouvelle vigueur. Oserais-je dire, au risque de simplifier, qu'aujourd'hui les économistes sont en général du côté de Friedman, du moins quant à l'impact *durable* des dépenses publiques sur l'économie ?

L'ex-professeur à l'université de Chicago se plonge aussi dans des sujets qui sortent du domaine traditionnel de la macroéconomie. Il défend le chèque éducation en matière d'enseignement primaire et secondaire ; celui-ci serait susceptible de déboucher sur une saine concurrence entre les écoles et lycées, concurrence selon lui propice à la qualité de l'enseignement et à la lutte contre les discriminations culturelles et raciales. Est-il besoin d'insister sur le fait que si les arguments intellectuels en faveur de cette méthode de financement de l'enseignement sont percutants, elle a rencontré et rencontre toujours d'énormes résistances de la part non seulement des syndicats d'enseignants mais aussi des différentes parties prenantes (parents et responsables politiques) ? D'où son peu de succès en ce qui concerne sa mise en application, aux États-Unis ou ailleurs. Quant à la lutte contre les discriminations, Friedman considère que les forces du marché, bien appliquées, devraient lui apporter une aide considérable. Le marché reste pour lui le moins mauvais système contre la discrimination raciale et sociale dans la mesure où c'est la compétence et la productivité des individus et non leur couleur, leur origine sociale ou leur sexe qui détermine leur employabilité. Si l'on peut considérer le principe justifié, peut-on être certain que des préjugés et autres facteurs irrationnels n'entrent pas en

ligne de compte ? Si l'on peut penser que des marchés ouverts et concurrentiels sont nécessaires pour traiter la question, peut-on être sûr qu'ils soient suffisants ?

Autre question essentielle : *quid* des distorsions et autres pertes de bien-être induites par les monopoles, qu'ils soient privés, publics ou engendrés par la réglementation publique ? Difficile de traiter de façon entièrement satisfaisante cette question. Pour Friedman, à tout prendre le monopole privé est « moins mauvais » que le monopole public. Pourquoi ? Parce que les forces du marché, de la concurrence et de l'innovation restreignent l'action du premier et menacent ses positions à terme plus ou moins long, ce qui est beaucoup moins vrai pour un monopole public. Quant aux entreprises réglementées elles sont sujettes aux dérives possibles du marché politique et peuvent « capturer » le réglementeur à leur avantage, comme l'ont montré depuis maintes recherches et observations. Il met également en cause les professions réglementées, les réglementations servant le plus souvent à protéger les dites professions de la concurrence, nuisant en cela au consommateur et freinant l'innovation. Dans cette optique il lance une charge sabre au clair contre l'ordre des médecins, qui pour lui n'est qu'un groupe de lobbyistes conduisant à une baisse de la qualité des services médicaux et une hausse de leurs coûts. Aïe ! une position bien entendue controversée et sans doute excessive, mais qui offre une vision rafraîchissante dans les grands débats toujours en cours – et sans doute pour longtemps – sur l'organisation des services de santé et les coûts qui leur sont associés. De même, toute sa discussion sur les patentes professionnelles et les réglementations malthusiennes auxquelles sont soumises diverses professions éclaire nos débats d'aujourd'hui concernant les taxis, notaires, avocats et autres commissaires aux comptes ou architectes, et j'en passe.

En matière fiscale, les propositions et analyses de Friedman sentent la poudre. Il est en faveur de la « flat tax », c'est-

à-dire d'un taux d'impôt sur le revenu constant appliqué à tous les revenus, et qui se situerait aux alentours de 20 %. Il propose dans la foulée la suppression de l'impôt sur les bénéfices des entreprises, bénéfices qui seraient intégrés dans les revenus imposables des actionnaires, et donc taxés comme tels. Cette méthode lèverait une masse fiscale équivalente à celle de l'impôt en cours (aux États-Unis, début des années 1960 ; *grosso modo* il en irait de même aujourd'hui) et à un coût administratif bien plus faible. Les études en matière de fiscalité optimale conduites depuis plusieurs décennies tendent dans la même direction (moins de tranches et base d'imposition large), et suggèrent que ce type de fiscalité favoriserait l'efficacité économique tout en permettant une redistribution probablement plus efficace en faveur des plus démunis. Est-ce un hasard si plusieurs pays de l'Europe de l'Est ont adopté il y a quelques années la flat tax et un système fiscal proche de celui préconisé par Friedman au début des années 1960 ?

Mais notre penseur ailé ne s'arrête pas là. Pour lui l'impôt progressif n'atteint pas non plus son objectif de redistribution des revenus dans la mesure où les plus favorisés profitent de diverses dispositions fiscales, ou carrément détournent l'impôt, pour ne rien dire de son influence néfaste sur les incitations à investir et travailler et donc sur les incitations à créer de l'emploi et des richesses.

Pour aider les pauvres Friedman lance l'idée nouvelle à l'époque de l'impôt négatif (même s'il y avait des antécédents historiques venant de l'Anglais Thomas Paine) afin d'assurer un revenu minimum à tous. C'est sur ce type d'idée que s'est en partie appuyé la réforme du *Welfare* américain en 1996, réforme dont l'objectif était de stimuler les incitations au travail tout en se préoccupant d'assurer un revenu minimum aux récipiendaires. Le système semble avoir plutôt bien fonctionné puisque au début des années 2000 le nombre

de personnes au *Welfare* n'avait jamais été aussi bas depuis trente ans ; l'emploi, surtout celui des mères célibataires, avait augmenté notablement, alors que le taux de pauvreté de ces dernières atteignait un taux bas historique. Il est trop tôt pour savoir quel aura été l'impact de la crise sur cette situation. Sait-on que notre RSA s'inspire aussi de cette philosophie ?

Enfin, notre Nobel jette son regard perçant sur les systèmes de sécurité sociale (oui, elle existe aux États-Unis aussi, même si moins large que chez nous) et de retraite, et sur d'autres mesures associées à l'État Providence. Il critique les fondements de la sécurité sociale selon laquelle les individus et les familles seraient incapables de s'assurer par eux-mêmes, et donc d'épargner en conséquence. Et même s'il admet la possibilité d'une telle légèreté chez certains, il considère qu'il existe des moyens davantage appropriés et plus efficaces pour garantir la protection santé et les retraites. Bien sûr, la concurrence entre institutions privées, et pourquoi pas publiques, se trouve au centre de ses propositions. On est là au cœur du débat de ce début de troisième millénaire sur la couverture santé en Amérique, et celui non moins vivant dans notre pays – et qui le restera à n'en pas douter pendant longtemps. Oui, toujours d'actualité les idées friedmaniennes !

Dans tout son développement, celui qui fut qualifié « d'Adam Smith du XX^e^ siècle » met l'accent sur le fait que les politiques publiques ont des effets trop souvent éloignés des objectifs affichés initialement. Et que les progrès de la société ainsi que les progrès humains sont plutôt la conséquence d'« institutions libres [qui] offrent une route plus sûre, bien que peut être parfois plus longue, pour atteindre leurs buts [aux citoyens] que le pouvoir coercitif de l'État ».

Qu'on partage ou non les idées de Milton Friedman, la lecture de ce livre roboratif est un *must* pour tout citoyen

curieux et intéressé par la réflexion et par des propositions sur la vie de la Cité. Même et peut-être surtout si elles sortent des chemins battus et ne sont pas toujours politiquement correctes, du moins dans notre pays.

André Fourçans
Professeur d'économie à l'ESSEC Business School

Auteur au Seuil de :
L'Économie expliquée à ma fille, *2006.*

PRÉFACE 1962

Ce livre est l'aboutissement longtemps différé d'une série de causeries prononcées en juin-1956 à Wabash College, lors d'une conférence dirigée par John Van Sickle et Benjamin Rogge et patronnée par la fondation Volker.

Au cours des années qui suivirent, je me suis adressé sur le même sujet aux participants des conférences Volker dirigées par Arthur Kemp à Claremont College, par Clarence Philbrook à l'université de Caroline du Nord, et par Richard Leftwish à l'université d'État d'Oklahoma. Chaque fois, j'ai traité de ce qui fait ici le contenu des deux premiers chapitres, qui portent sur les principes, puis j'ai appliqué ces principes à un ensemble varié de problèmes spécifiques.

Aux directeurs de ces conférences, je dois non seulement leur invitation à venir y parler, mais surtout leurs critiques, leurs commentaires, et les amicales pressions qu'ils ont exercées sur moi pour que je tente de rédiger un premier état de mes propos. J'ai aussi une dette envers Richard Cornuelle, Kenneth Templeton et Ivan Bierly, de la fondation Volker, qui eurent la charge d'organiser les conférences ; et envers les participants, qui, par leurs interventions incisives, par le profond intérêt

qu'ils ont montré pour les questions débattues, et par leur inextinguible enthousiasme intellectuel, m'ont forcé à repenser plusieurs points de mon exposé et à corriger un certain nombre d'erreurs. Cette série de conférences est à mettre au compte des expériences intellectuelles les plus stimulantes de ma vie. Inutile de dire qu'il n'y a sans doute aucun des directeurs ou des participants qui soit d'accord avec tout ce qui figure dans mon livre. Mais je gage qu'ils ne se refuseront pas à en prendre une part de responsabilité.

Je dois la philosophie qu'exprime cet ouvrage, et beaucoup de détails que l'on y trouvera, à de nombreux collègues, maîtres et amis, au premier rang desquels figure le groupe éminent dont j'ai l'honneur de faire partie à l'université de Chicago : Frank H. Knight, Henry C. Simons, Lloyd W. Mints, Aaron Director, Friedrich A. Hayek et George J. Stigler. Je leur demande de me pardonner l'incapacité où je suis de leur rendre les nombreuses idées qu'ils retrouveront ici. Ils m'ont tant appris, et cela s'est à ce point intégré à ma propre pensée, que je ne saurais comment distinguer dans le cours de mon texte ce que je dois à chacun.

Je n'ose essayer de donner la liste des nombreuses autres personnes auxquelles je suis redevable, de crainte de me montrer injuste en omettant involontairement certains noms. Mais je ne peux m'empêcher de mentionner mes enfants, Janet et David, dont le refus d'accepter quoi que ce soit comme article de foi m'a contraint à parler de questions techniques dans une langue simple et par là à améliorer et ma compréhension du sujet et, je l'espère, ma manière de l'exposer. Je me hâte d'ajouter que, pour eux aussi, s'ils prennent la responsabilité de leurs opinions, il n'est pas question d'identité de vues.

J'ai librement utilisé des travaux déjà publiés. Le chapitre premier est la version revue d'un texte d'abord paru dans

les Essays in Individuality, sous la direction de Felix Morley (University of Pennsylvania Press, 1958) et, sous une autre forme encore mais sous le titre qui est le sien aujourd'hui, dans The New Individualist Review, Vol. I, n° 1 (avril 1961). Le chapitre 6 est de même la version revue d'un article publié pour la première fois sous le même titre dans Economics and the Public Interest, sous la direction de Robert A. Solo (Rutgers University Press, 1955). Certains passages des autres chapitres sont empruntés à plusieurs de mes livres et articles.

Le refrain : « Sans ma femme, ce livre n'aurait pas été écrit » est devenu un lieu commun des préfaces universitaires. Dans le cas présent, il se trouve que c'est littéralement vrai. Ma femme a rassemblé les fragments des diverses conférences, unifié les différentes versions, traduit mon style parlé en quelque chose de plus proche de la langue écrite, et, du début à la fin, a été le moteur qui a permis que le livre soit achevé. C'est une litote que l'assistance dont il est question en page de titre.

Muriel A. Porter, ma secrétaire, m'a été une aide efficace et digne de confiance en temps de besoin, et ma dette est très grande envers elle. Elle a tapé la plus grande partie du manuscrit, ainsi que plusieurs états partiels qui en ont précédé la rédaction définitive.

PRÉFACE 1982

Les conférences que mon épouse a contribué à mettre en forme pour constituer le présent ouvrage ont été données il y a un quart de siècle. Il est difficile de se figurer aujourd'hui la mentalité qui régnait pendant cette période, même pour ceux qui étaient alors en activité et à plus forte raison pour une bonne moitié de la population actuelle, encore à naître ou âgée d'à peine dix ans à l'époque. Ceux d'entre nous qui s'alarmaient de la menace que faisaient peser sur la liberté et la prospérité la prépondérance croissante du gouvernement, le triomphe de l'État providence et celui des idées keynésiennes n'étaient alors qu'une minorité isolée, qualifiée d'excentrique par la plupart des autres intellectuels.

Même sept ans plus tard, lorsque ce livre parut, les vues qu'il exposait étaient si éloignées du consensus majoritaire qu'il n'eut les honneurs d'une recension dans aucun des grands organes de presse du pays : ni le *New York Times,* ni le *Herald Tribune* – qui était encore publié à New York –, ni le *Chicago Tribune,* ni le *Time,* ni *Newsweek*, ni la *Saturday Review* n'en firent mention ; pourtant l'*Economist* de Londres en rendait compte, ainsi que les principales revues spécialisées. Et il s'agissait là d'un livre adressé au grand public, écrit par un professeur

d'une importante université américaine et qui allait se vendre à plus de 400 000 exemplaires au cours des dix-huit années qui suivirent. Qu'une publication équivalente, faite par un économiste de même calibre, mais favorable à la politique de l'État providence, au socialisme ou au communisme se soit trouvée en butte à une telle censure silencieuse aurait été inconcevable.

L'accueil tout différent que reçut en 1980 *La Liberté du choix* (*Free to Choose*), ouvrage écrit en collaboration avec mon épouse, qui découlait en droite ligne de *Capitalisme et Liberté* et était fondé sur la même philosophie, montre combien le climat intellectuel, en un l'espace d'un quart de siècle, avait changé. Cet ouvrage-là bénéficia dans les plus importants périodiques de comptes rendus critiques souvent longs et détaillés. Non seulement de larges extraits furent reproduits dans *Book Digest*, mais notre livre en fit également la couverture. *La Liberté du choix* se vendit à quelque 400 000 exemplaires reliés aux États-Unis l'année de sa sortie, il fut traduit en douze langues et parut au début de l'année suivante dans une édition de poche grand public.

Une telle inégalité d'accueil ne peut s'expliquer, nous en sommes persuadés, par une différence de qualité dans le contenu des deux ouvrages. Le premier, *Capitalisme et Liberté,* est en réalité le plus philosophique et abstrait des deux, donc le plus fondamental. *La Liberté du choix*, comme nous le disions dans sa préface, expose « les rouages d'un mécanisme plutôt qu'une structure théorique » ; il le complète plutôt qu'il ne s'y substitue. Superficiellement, la différence semble tenir au pouvoir de la télévision. *La Liberté du choix* était conçu pour accompagner notre série documentaire du même nom, dont le succès a sans nul doute contribué à lancer le livre.

Cette explication est toutefois superficielle, car l'existence et le succès de la série télévisée témoignent en eux-mêmes du

changement des mentalités. Personne ne nous aurait jamais demandé dans les années 1960 de réaliser une série documentaire comme *La Liberté du choix*, et les sponsors en auraient été fort peu nombreux, voire inexistants. À supposer même qu'elle ait vu le jour, elle n'aurait pas suscité un grand écho. Non, l'accueil de l'ouvrage et le succès de l'émission télévisée ont été l'un et l'autre la conséquence de l'évolution des opinions. Même si les idées présentées dans les deux ouvrages sont encore loin de faire l'objet d'un consensus, au moins sont-elles à présent respectées par la communauté intellectuelle, et très probablement devenues presque banales aux yeux du grand public.

L'évolution des mentalités n'est pourtant pas due à la publication du présent ouvrage ni des nombreux autres s'inscrivant dans la même ligne philosophique, tels que *La Route de la servitude* (*The Road to Serfdom,* 1944) et *La Constitution de la liberté* (*Constitution of Liberty,* 1960) de Friedrich A. Hayek. Il n'est que de parcourir l'appel à contributions lancé pour le colloque « Capitalisme, socialisme and démocracie » organisé en 1978 sous les auspices du magazine *Commentary* pour s'en convaincre : « L'idée qu'il puisse exister un lien inéluctable entre capitalisme et démocratie a récemment commencé à devenir plausible aux yeux d'un certain nombre d'intellectuels qui auraient jadis considéré un tel point de vue non seulement comme erroné, mais comme politiquement dangereux », y lit-on entre autres. Ma propre communication à ce colloque consista à lire un long passage de *Capitalisme et Liberté*, suivi d'un plus bref extrait de l'œuvre d'Adam Smith, avec cette invite en guise de conclusion : « Bienvenue à bord[1] ! » Cependant, même en 1978, sur les vingt-cinq autres intervenants du colloque, neuf seulement se prononcèrent

1 *Cf. Commentary*, avril 1978, p. 29-71.

plutôt favorablement à l'égard du message principal porté par *Capitalisme et Liberté.*

C'est par l'expérience vécue que fut induit le changement d'opinion, non par la théorie. L'intelligentsia qui naguère fondait tous ses espoirs sur la Chine et la Russie avait déchanté. La Grande-Bretagne dont le socialisme fabien avait exercé une forte influence sur les penseurs américains connaissait de graves difficultés. Chez nous, les intellectuels, toujours adeptes du *Big Government* et en grande majorité favorables au parti démocrate, avaient perdu leurs illusions dans la guerre du Vietnam, en particulier à cause du rôle qu'y avaient joué les présidents Kennedy et Johnson. Nombre des grands programmes de réforme – bien-être social, logements sociaux, soutien aux syndicats, déségrégation des établissements scolaires, aide fédérale à l'éducation, mesures d'embauche antidiscriminatoires, tous ces vieux chevaux de bataille – avaient fait long feu. Comme pour le reste de la population, leur porte-monnaie s'amincissait sous l'effet de l'inflation et de la charge fiscale. Ce sont ces phénomènes, et non l'argumentation persuasive d'ouvrages théoriques ou leurs grands principes, qui expliquent qu'on soit passé de l'accablante défaite de Barry Goldwater en 1964 à l'écrasante victoire de Ronald Reagan en 1980 – deux hommes aux programmes et aux messages pourtant fondamentalement similaires.

Quel est alors le rôle d'ouvrages tels que celui-ci ? Il est double, à mon avis. D'abord, c'est celui d'alimenter le débat. Comme nous l'écrivions dans la préface de *La Liberté du choix*, « la seule personne qui ait vraiment le pouvoir de vous persuader, c'est vous-même. Tournez et retournez à loisir ces questions dans votre esprit, examinez-en le pour et le contre, laissez-les mijoter, puis, après mûre réflexion, transformez en convictions vos inclinations ».

Ensuite, et surtout, c'est celui de préserver la notion de choix jusqu'à ce que les circonstances rendent le changement nécessaire. Il règne une inertie colossale – une dictature du *statu quo* – dans les structures privées et surtout gouvernementales. Seule une crise – qu'elle soit réelle ou perçue comme telle – pousse à un véritable bouleversement. Lorsque cette crise se produit, les mesures qui sont prises dépendent des idées qui sont dans l'air du temps. C'est là, je crois, notre rôle principal : développer des alternatives aux politiques existantes et les maintenir actuelles jusqu'à ce que le politiquement impossible devienne le politiquement inévitable.

Une anecdote personnelle me permettra peut-être de me faire mieux comprendre. Vers la fin des années 1960, je pris part à l'université du Wisconsin à un débat avec Leon Keyserling, collectiviste impénitent. Il croyait river mon clou en faisant passer mes opinions pour totalement réactionnaires, et, dans ce but, il entreprit de lire la liste, figurant à la fin du chapitre 2 de ce livre, des éléments qui, selon moi, sont « injustifiables en vertu des principes ci-dessus définis ». Il obtint un franc succès devant notre public d'étudiants en énumérant contrôle des prix, protectionnisme, et ainsi de suite, jusqu'à ce qu'il parvienne au onzième point : « la conscription en temps de paix ». Cette expression de mon opposition au service militaire déchaîna des salves d'applaudissements enthousiastes, et dès lors il avait perdu la partie.

Il se trouve que la mesure d'enrôlement est la seule de ma liste des quatorze mesures gouvernementales non justifiées qui ait jusqu'ici été supprimée, et cette victoire n'est certes pas acquise. Quant à la plupart des autres, nous nous sommes éloignés encore davantage des principes présentés dans ce livre – ce qui constitue, d'une part, l'un des facteurs qui ont fait changer les mentalités et, de l'autre, la preuve que ce changement n'a eu jusqu'à présent que très peu de conséquences concrètes. La preuve, aussi, que

l'élan fondamental de ce livre demeure aussi pertinent en 1981 qu'il l'était en 1962, même si certains des exemples et détails peuvent être devenus obsolètes.

PRÉFACE 2002

Dans ma préface à l'édition de 1982 du présent ouvrage, j'évoquais la spectaculaire évolution des mentalités manifestée par l'accueil que reçut en 1980 notre ouvrage suivant, *La Liberté du choix* – également écrit en collaboration avec mon épouse –, qui reflétait pourtant la même philosophie, un accueil bien différent de celui réservé à *Capitalisme et Liberté* lors de sa première parution en 1962. L'une des causes de ce changement de climat de l'opinion avait été l'étatisme croissant du gouvernement du fait de l'État providence dont il avait hérité, et des conceptions keynésiennes. En 1956, lorsque je donnais les conférences que mon épouse m'a aidé à rassembler dans ce livre, les dépenses gouvernementales aux États-Unis – au niveau fédéral, au niveau de chaque État et au niveau local – représentaient 26 % du revenu national. La plus grosse part allait à la Défense ; le reste équivalait à 12 % du revenu national. Vingt-cinq ans plus tard, lorsque parut l'édition de 1982 de *Capitalisme et Liberté*, la dépense totale était passée à 39 % du revenu national, et les dépenses non liées à la Défense avaient plus que doublé, s'élevant à 31 %.

L'évolution de l'opinion publique eut pour effet d'amener l'élection de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et de

Ronald Reagan aux États-Unis. Ceux-ci réussirent à faire reculer le Léviathan, mais non à le terrasser. La dépense totale du gouvernement américain diminua légèrement, passant de 39 % du revenu national en 1982 à 36 % en 2000, cependant cette baisse était principalement due à la réduction du budget de la Défense ; les autres postes continuaient de fluctuer aux alentours d'un seuil globalement constant : 31 % en 1982, 30 % en 2000.

Cette évolution des mentalités reçut un coup de pouce supplémentaire lors de la chute du mur de Berlin en 1989 et, en 1992, de l'effondrement du bloc soviétique, deux événements qui mettaient un spectaculaire point final à quelque soixante-dix ans de pratique de l'une des deux méthodes opposées de gestion économique : la gestion étatique par opposition à la gestion participative ; la planification et le contrôle centralisé par opposition aux marchés privés ; plus prosaïquement, le socialisme par opposition au capitalisme. L'issue de cette expérience avait été annoncée par un certain nombre d'expériences similaires à plus petite échelle : Hong Kong et Taiwan étaient à l'opposé de la Chine continentale, l'Allemagne de l'Ouest de l'Allemagne de l'Est, la Corée du Sud de la Corée du Nord. Cependant il fallut la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique pour que soit enfin élevée au rang de bon sens et considérée comme acquise la notion qu'une économie planifiée en haut lieu n'est rien d'autre que « la route de la servitude », pour reprendre le titre du génial essai polémique de Friedrich A. Hayek, publié en 1944.

Ce qui est vrai pour les États-Unis et la Grande-Bretagne est également vrai pour les autres États développés du monde occidental. Dans un pays après l'autre, les premières décennies de l'après-guerre virent successivement le triomphe du socialisme, puis un socialisme devenu rampant ou stagnant. Et dans tous ces pays la tendance est aujourd'hui à accorder le

rôle prépondérant aux marchés et un moindre rôle à l'État. À mon sens, cette situation est révélatrice de l'important décalage qui existe entre théorie et pratique. La montée rapide du socialisme des années d'après-guerre traduisait l'engouement d'avant-guerre pour le collectivisme ; le socialisme stagnant de ces dernières décennies trahit les premiers effets du désenchantement de l'après-guerre ; le futur abandon du socialisme révélera les conséquences à plus long terme de cette désaffection, corroborée par l'effondrement de l'Union soviétique.

Ce revirement a eu des répercussions plus spectaculaires encore sur les pays auparavant sous-développés. Y compris en Chine, le plus vaste État à être officiellement demeuré communiste. Les réformes économiques introduites par Deng Xiaoping à la fin des années 1970 ayant eu pour effet la privatisation de l'agriculture, elles amenèrent un accroissement considérable des rendements et conduisirent à l'introduction de secteurs supplémentaires de marché dans une société régie par le système communiste. Ce modeste accroissement des libertés économiques a changé la face de la Chine, fournissant une confirmation éclatante de notre foi dans le pouvoir de l'économie de marché. La Chine est encore loin d'être une société de libertés, mais les Chinois sont sans nul doute plus libres que sous Mao à bien des égards, politique mise à part. Et l'on relève même quelques signes discrets du développement d'une certaine liberté politique, comme l'élection de fonctionnaires dans un nombre croissant de villages. La Chine a encore beaucoup à faire, mais elle a commencé à évoluer dans la bonne direction.

Immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, la doctrine établie affirmait que le développement du tiers-monde nécessitait à la fois une planification centrale et une aide extérieure massive. L'échec de cette formule partout où elle a été tentée, ainsi que Peter Bauer et d'autres l'ont si bien

fait remarquer, et l'énorme succès de la dictature des marchés imposée par les quatre dragons asiatiques – Hong Kong, Singapour, Taiwan et Corée du Sud – ont donné naissance à une tout autre doctrine du développement. Aujourd'hui, en Amérique latine et en Asie, et même çà et là en Afrique, de nombreux pays s'orientent vers l'économie de marché et une moindre ingérence du gouvernement. Nombre des anciens satellites soviétiques ont fait de même. Dans tous ces cas, conformément à la thèse exposée dans le présent ouvrage, l'accroissement de la liberté économique va de pair avec l'accroissement des libertés civiles et politiques, et conduit à une prospérité accrue ; le capitalisme de concurrence et la liberté se révèlent ainsi inséparables.

Je terminerai sur une remarque personnelle : c'est un rare privilège pour un auteur que d'être à même d'évaluer son propre travail quarante ans après sa première parution. J'apprécie ce privilège à sa juste valeur. Je suis extrêmement satisfait de la façon dont ce livre a résisté au temps et de la pertinence qu'il garde face aux problèmes actuels. Le seul changement majeur que je souhaiterais lui apporter serait de remplacer la dichotomie liberté économique-liberté politique par la trichotomie liberté économique-liberté civile-liberté politique. Alors que j'achevais la rédaction de ce livre, l'exemple de Hong Kong, avant sa restitution à la Chine, m'a persuadé que, si la liberté économique est la condition nécessaire à la liberté civile et politique, et aussi désirable que puisse être cette dernière, la réciproque n'est pas vraie. C'est pourquoi le défaut principal de cet ouvrage me paraît être qu'il donne une image erronée du rôle de la liberté politique, qui, dans certaines circonstances, joue en faveur des libertés économiques et civiques, mais qui dans d'autres les entrave.

Milton Friedman
Stanford, Californie
11 mars 2002

INTRODUCTION

Dans un passage souvent cité de son adresse inaugurale, le président Kennedy déclarait : « Ne demandez pas ce que votre pays peut faire pour vous ; demandez-vous ce que vous pouvez faire pour votre pays. » C'est un signe frappant de la mentalité de notre époque que la controverse provoquée par ces propos ait porté sur leur origine et non pas sur leur contenu. Rien ici, pourtant, qui traduise entre le citoyen et ceux qui le gouvernent une relation digne des idéaux d'hommes libres dans une société libre. Selon la première phrase de la déclaration présidentielle, le gouvernement est un tuteur, et le citoyen son pupille. Pour l'homme libre, qui se croit responsable de sa propre destinée, c'est là une opinion paternaliste. Quant à l'organicisme de la seconde phrase, il suppose que le citoyen est le serviteur – ou l'adorateur – d'un gouvernement qui est le maître – ou la divinité. Mais, aux yeux de l'homme libre, son pays n'est que la collection des individus qui le composent. Il ne les domine ni ne les dépasse. Cet homme est fier de l'héritage commun, fidèle aux traditions communes, mais il regarde le gouvernement comme un moyen – un instrument –, et non comme un distributeur de faveurs et de biens. On ne saurait l'adorer ou le servir aveuglément. Pour l'homme libre, la nation ne se propose aucun but propre, sinon

celui qui résulte de l'addition des buts que les citoyens, chacun de leur côté, cherchent à atteindre ; et il ne reconnaît d'autre dessein national que la somme des desseins individuels.

L'homme libre ne se demande ni ce que son pays peut faire pour lui ni ce que lui-même peut faire pour son pays. La question qu'il se pose est plutôt la suivante : « Pour nous décharger quelque peu de nos responsabilités individuelles, pour atteindre nos divers buts, pour réaliser nos différents desseins, et, surtout, pour préserver notre liberté, comment pouvons-nous, mes compatriotes et moi, utiliser le gouvernement ? » Et aussi : « Comment empêcher le gouvernement, notre créature, de devenir un monstre qui détruira cette liberté même pour la protection de laquelle nous l'avons établi ? »

Car la liberté est une plante rare et délicate ; la réflexion nous apprend – et l'histoire le confirme – que la concentration du pouvoir est pour elle une grave menace. Le gouvernement est certes nécessaire à la préservation de la liberté ; c'est l'instrument qui nous permet d'en jouir. Mais c'est en même temps la mettre en danger que de concentrer le pouvoir entre les mains des politiques : quelle que soit au début la bonne volonté de ceux qui le détiennent, et même si son exercice ne les corrompt pas, le pouvoir attire puis forme des hommes d'une trempe particulière.

Comment bénéficier des avantages qu'offre le gouvernement sans mettre pour autant la liberté en péril ? La réponse nous est donnée par deux grands principes contenus dans la Constitution des États-Unis. Peu importe que, dans la pratique, on les ait violés à maintes reprises, tout en ne cessant pas de les invoquer en théorie.

Le premier veut que la compétence du gouvernement soit limitée. Sa fonction essentielle est de protéger notre liberté

contre ses ennemis extérieurs et contre nos concitoyens eux-mêmes : il fait régner la loi et l'ordre, il fait respecter les contrats privés, et il favorise la concurrence. Outre cette fonction majeure, il arrive que le gouvernement nous permette d'accomplir ensemble ce qu'il nous serait plus difficile ou plus coûteux de réaliser séparément. Pourtant, s'il n'est ni possible ni désirable d'éviter de l'utiliser ainsi, tout usage de ce genre n'en est pas moins lourd de dangers, et il faut, avant de nous y résoudre, nous convaincre que ses avantages l'emportent nettement et largement sur ses inconvénients. Que l'activité considérée soit ou non économique, c'est d'abord en faisant fond sur la coopération volontaire et l'entreprise privée que nous pourrons avec certitude mettre un frein aux empiétements du secteur public, et garantir efficacement la liberté de parole, de religion et de pensée.

Le second grand principe, c'est que le pouvoir doit être dispersé. Si, en effet, il faut l'exercer, mieux vaut que ce soit dans le cadre du comté que dans celui de l'État, et mieux, dans le cadre de l'État[1] qu'à Washington. Si je n'aime pas ce qui se fait dans ma localité, que ce soit en matière d'égouts ou d'enseignement, je peux aller m'établir dans une autre communauté ; et quelque rares que soient ceux qui en viennent à pareille extrémité, cette seule possibilité joue un rôle de frein. De même, si ce que fait l'État où j'habite ne me convient pas, il m'est loisible de le quitter pour un autre. Mais si je refuse ce que m'impose Washington, il me reste peu de choix dans ce monde de nations jalouses.

Bien sûr, ce qui dans la centralisation fascine nombre de ses zélateurs, c'est précisément qu'il est difficile d'échapper

1 *Nde :* État, au sens américain, naturellement : État *fédéré* du Maine, du Texas, de l'Illinois, etc., par opposition à l'État *fédéral*.

aux décrets du gouvernement fédéral. Elle leur permettra, pensent-ils, de donner force de loi à des programmes qui sont à leur avis dans l'intérêt du public – qu'il s'agisse de transférer les ressources des riches aux pauvres ou de les détourner des objectifs privés vers les objectifs publics. En un sens, ils ont raison. Mais l'arme est à double tranchant : le pouvoir de faire le bien est aussi celui de faire le mal ; ceux qui aujourd'hui détiennent le pouvoir peuvent ne plus le détenir demain ; et, chose plus importante, ce qu'un homme considère comme un bien, un autre y peut voir un mal. Ce qu'il y a de tragique dans le mouvement centralisateur, comme plus généralement, dans la tendance à étendre le champ d'action du gouvernement, c'est qu'on trouve à sa tête des gens de bonne volonté qui seront les premiers à en regretter les conséquences.

La limitation et la décentralisation du pouvoir trouvent leur légitimité dans la préservation de la liberté. Les grands progrès de la civilisation – que ce soit en architecture ou en peinture, en sciences ou en littérature, dans l'industrie ou dans l'agriculture – n'ont jamais été le fait du centralisme. Ce ne fut pas pour obéir au vote d'une majorité parlementaire – bien qu'il fût en partie financé par un monarque absolu – que Christophe Colomb s'embarqua à la recherche d'une nouvelle route vers la Chine. Newton et Leibniz ; Einstein et Bohr ; Shakespeare, Milton et Pasternak ; Whitney, McCormick, Edison et Ford ; Jane Addams, Florence Nightingale et Albert Schweitzer – s'ils ont fait reculer les frontières des possibilités humaines, ce ne fut pas pour s'être conformés à des directives gouvernementales. À la source de leurs exploits, il y a le génie individuel, de vigoureuses convictions minoritaires, et un climat social favorable à la variété et à la diversité.

Cette variété et cette diversité de l'action individuelle, un gouvernement ne pourra jamais les reproduire. Certes, le pouvoir central peut, à tel moment donné, élever le niveau

de vie de nombreux individus en imposant des normes uniformes de logement, d'alimentation ou d'habillement ; et il lui est sans doute possible, en imposant des normes uniformes pour l'enseignement, la voirie ou l'hygiène, d'améliorer les conditions qui règnent ici et là, voire la situation générale moyenne. Mais, ce faisant, il remplace le progrès par la stagnation, il substitue à la variété une médiocre uniformité – et la variété est essentielle dans ce processus expérimental qui donnera aux humbles de demain une vie supérieure à celle que connaissent aujourd'hui la plupart des hommes.

Ce livre traite de certaines de ces grandes questions. Son thème principal est le rôle du capitalisme de concurrence – c'est-à-dire de l'organisation de l'ensemble de l'activité économique grâce à l'entreprise privée opérant sur le marché libre –, en tant que système de liberté économique et que condition nécessaire de la liberté politique. Son autre thème est celui du rôle que doivent jouer les pouvoirs publics dans une société attachée à la liberté et se fiant d'abord au marché pour organiser l'activité économique.

Dans les deux premiers chapitres, ces thèmes seront abordés sur un plan abstrait – au niveau des principes plutôt que de leur application concrète. Les chapitres suivants porteront sur l'application de ces principes à divers problèmes particuliers.

On conçoit qu'une proposition abstraite puisse être complète et exhaustive, bien qu'un tel idéal soit assurément loin d'être atteint dans les deux chapitres qui suivent. Mais il n'est même pas concevable que ces principes soient intégralement appliqués. Chaque jour apporte de nouveaux problèmes et un nouvel état de choses. C'est pourquoi l'on ne peut fixer une fois pour toutes le rôle de l'État en termes de fonctions spécifiques. C'est aussi pourquoi il nous faut, de temps en

temps, réexaminer le rapport avec les problèmes du jour des principes que nous voudrions intangibles.

Il en découle inévitablement une remise en cause de ces principes et un affinage de la compréhension que nous en avons.

Il est extrêmement commode de disposer d'une étiquette pour désigner les points de vue politiques et économiques qui sont présentés dans ce livre. L'étiquette juste et convenable est celle de « libéralisme » ; malheureusement, « compliment suprême, sinon intentionnel, les ennemis du système de l'entreprise privée ont trouvé bon de s'approprier son pavillon[1] », si bien qu'aux États-Unis, le libéralisme a fini par avoir une signification très différente de celle qui était la sienne au XIX^e siècle ou qui l'est encore dans la plus grande partie du continent européen.

Tel qu'il se développa à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e, le mouvement intellectuel connu sous le nom de « libéralisme » faisait de la liberté le but ultime de la société, et de l'individu son ultime entité. À l'intérieur, ce mouvement prônait le laisser-faire comme moyen de réduire le rôle de l'État dans le domaine économique, et par conséquent, d'accroître celui de l'individu ; à l'extérieur, il voyait dans le libre-échange l'instrument qui permettrait de créer entre les nations un lien pacifique et démocratique. De même, il était favorable, en matière politique, au développement du gouvernement représentatif et des institutions parlementaires, à la réduction des pouvoirs arbitraires de l'État, et à la protection des libertés civiles des individus.

1 Joseph Schumpeter. *History of Economic Analysis* (New York, Oxford University Press, 1954), p. 394. Paru en français chez Gallimard : *Histoire de l'analyse économique*.

À la fin du XIX^e^ siècle – et après 1930 en ce qui touche les États-Unis –, le terme de « libéralisme » s'est mis à prendre une signification très différente, notamment en matière de politique économique. On en vint à l'identifier avec la tendance à compter sur l'État, plutôt que sur des dispositions prises par des individus privés, pour atteindre les objectifs regardés comme désirables. Plutôt que « liberté », le cri de ralliement devint « bien-être et égalité ». Le libéral du XIX^e^ siècle considérait l'extension de la liberté comme la façon la plus efficace de promouvoir le bien-être et l'égalité. Celui du XX^e^ siècle voit dans le bien-être et l'égalité les préalables, voire les substituts, de la liberté ; au nom du bien-être et de l'égalité, il a fini par approuver la renaissance de ces mêmes politiques d'intervention et de paternalisme étatiques, qu'avait combattues le libéralisme classique ; et alors qu'il rétrograde vers le mercantilisme du XVII^e^ siècle, il se plaît à stigmatiser les vrais libéraux du nom de « réactionnaires » !

Ce changement dans le contenu du terme « libéralisme » est plus frappant en matière économique qu'en matière politique. Si cependant, comme celui du XIX^e^ siècle, le libéral du XX^e^ siècle est partisan des institutions parlementaires, du gouvernement représentatif, des droits civils, etc., il existe, même là, une différence notable. Jalousement soucieux de liberté, et donc redoutant le pouvoir centralisé, quelles que soient les mains, publiques ou privées, qui le détiennent, le libéral du XIX^e^ siècle était favorable à la décentralisation politique. Impatient d'agir, et confiant dans les bienfaits d'un pouvoir centralisé aussi longtemps que celui-ci est entre les mains d'un gouvernement apparemment contrôlé par l'électorat, le libéral du XX^e^ siècle est en faveur de la centralisation : qu'un doute se fasse jour sur le lieu où doit s'exercer le pouvoir, il tranchera pour l'État fédéré contre la ville, pour le gouvernement fédéral contre l'État fédéré et pour l'organisation internationale contre l'État national.

Par suite de la corruption du terme, les opinions qui jadis se couvraient du nom de « libéralisme » sont aujourd'hui souvent rangées sous celui de « conservatisme ». Mais cette solution n'est pas satisfaisante. Le libéral du XIX^e^ siècle était un radical, au sens étymologique – en ce qu'il allait à la racine des choses – comme au sens politique – puisqu'il voulait des transformations majeures dans les institutions sociales. Il en doit être de même de son héritier moderne : nous ne voulons pas que subsistent ces interventions de l'État qui ont tellement empiété sur notre liberté, quoique, bien entendu, nous ne soyons pas hostiles à celles qui ont contribué à sa préservation. De plus, dans la pratique, le terme de « conservatisme » a fini par couvrir un spectre d'opinions si large, et des vues si incompatibles les unes avec les autres, qu'il ne fait pas de doute que nous verrons apparaître des mots composés tels que « conservateur-libertaire » ou « conservateur-aristocrate ».

En partie du fait de ma répugnance à abandonner ce terme aux défenseurs de mesures qui détruiraient la liberté, et en partie parce que je n'en trouve pas de meilleur, je résoudrai ces difficultés en utilisant le mot « libéralisme » dans son sens original : celui de doctrine propre à un homme libre.

1 LIBERTÉ ÉCONOMIQUE ET LIBERTÉ POLITIQUE

On croit généralement que politique et économie sont des domaines distincts et, pour l'essentiel, sans rapport ; que la liberté individuelle est un problème politique et le bien-être matériel un problème économique ; enfin, que n'importe quel régime politique peut se combiner avec n'importe quel régime économique. De nos jours, cette croyance se manifeste d'abord par la défense du « socialisme démocratique » à laquelle se livrent nombre de gens qui, tout en condamnant sans appel les restrictions à la liberté individuelle qu'impose en Russie le « socialisme totalitaire », sont persuadés qu'il est possible d'adopter les traits essentiels du régime économique russe et de garantir en même temps la liberté individuelle grâce à un dispositif politique approprié. Ma thèse, dans ce premier chapitre, est que pareille opinion est illusoire, qu'il y a un rapport intime entre économie et politique, que seules certaines combinaisons sont possibles entre régimes économiques et régimes politiques, et qu'en particulier, une société socialiste ne peut être démocratique – si être démocratique, c'est garantir la liberté individuelle.

Dans une société libre, le dispositif économique joue un double rôle. D'une part, la liberté économique est elle-même une composante de la liberté au sens large, si bien qu'elle est une fin en soi. D'autre part, la liberté économique est indispensable comme moyen d'obtenir la liberté politique.

Il convient de mettre spécialement l'accent sur le premier de ces rôles, car les intellectuels, en particulier, sont fortement portés à négliger cet aspect de la liberté. Ils ont tendance à mépriser ce qu'ils tiennent pour les aspects matériels de la vie, et à considérer leur propre quête de valeurs prétendument supérieures comme se situant sur un plan différent de signification et comme méritant une attention spéciale. Pour la plupart des citoyens, cependant, sinon pour l'intellectuel, l'importance directe de la liberté économique comme voie d'accès à la liberté politique est au moins aussi grande que son importance indirecte.

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, le sujet britannique qui n'était pas autorisé à passer ses vacances aux États-Unis en raison du contrôle des changes, était privé d'une liberté essentielle ; de même, le citoyen américain qui ne pouvait prendre ses vacances en Russie à cause de ses opinions politiques. À première vue, le premier subissait une limitation économique de sa liberté, et le second une limitation politique ; pourtant, il n'y avait pas de vraie différence entre les deux cas.

Le citoyen des États-Unis que la loi contraint à consacrer quelque 10 % de son revenu au financement de tel type particulier de système de retraite administré par le gouvernement, est frustré d'une partie correspondante de sa liberté politique. La mésaventure survenue à un groupe d'agriculteurs apparte-

nant à la communauté des Amish[1] montre de façon spectaculaire avec quelle force cette dépossession peut être ressentie et à quel point elle est proche de la privation de liberté religieuse, que tout le monde regarde pourtant comme plus « civile » ou « politique » qu'« économique ». Ces gens qui, pour des raisons de principe, considéraient les programmes fédéraux de pension de retraite obligatoire comme une atteinte à la liberté individuelle, refusèrent de payer leurs cotisations et de percevoir leurs pensions. Il en résulta qu'une partie de leur bétail fut vendue aux enchères. Certes, le nombre de citoyens peut être faible qui regardent l'assurance-vieillesse obligatoire comme une privation de liberté ; mais croire en la liberté c'est y croire pour tous !

Le citoyen américain qui, en vertu des lois de divers États, n'est libre de se consacrer à la profession de son choix qu'à condition de pouvoir en obtenir licence, est également privé d'une partie essentielle de sa liberté. Il en est de même pour celui qui voudrait échanger avec, par exemple, un Suisse, quelques-uns de ses biens contre une montre, mais en est empêché par l'existence d'un quota. C'est aussi le cas de ce Californien qui fut jeté en prison pour avoir vendu un médicament à un prix inférieur à celui fixé par le fabricant dans le cadre des prétendues lois de « commerce loyal ». Cela vaut encore pour le fermier qui ne peut cultiver la quantité de blé qu'il désire. Et ainsi de suite. Il est donc clair que la liberté économique,

1 *Nde :* Cette communauté, qui compte environ 50 000 membres, vit en Pennsylvanie. Son nom officiel est Église réformée hollandaise. Les Amish ne vivent que d'agriculture. Ils ne portent pas les armes, ne payent pas d'impôts, tissent leurs vêtements, n'emploient pas d'automobiles, n'utilisent pas les routes avec leurs chars à bœufs. Leurs ressources proviennent de la vente de produits agricoles naturels, cultivés sans engrais, et notamment d'herbes aromatiques pour la cuisine. Ils laissent pousser leurs cheveux et leur barbe. Au cours de ces dernières années, les hippies se sont souvent référés aux Amish comme à des précurseurs mettant depuis longtemps en pratique leur propre idéal.

en elle-même et par elle-même, constitue un élément extrêmement important de la liberté au sens large.

Si on considère le régime économique comme un moyen destiné à atteindre ce but qu'est la liberté politique, son importance est à la mesure des effets qu'il a sur la concentration ou la dispersion du pouvoir. Le type d'organisation économique qui assure directement la liberté économique, à savoir le capitalisme de concurrence, est en même temps favorable à la liberté politique, car, en séparant le pouvoir économique du pouvoir politique, il permet à l'un de contrebalancer l'autre.

L'histoire témoigne sans équivoque de la relation qui unit liberté politique et marché libre. Je ne connais, dans le temps ou dans l'espace, aucun exemple de société qui, caractérisée par une large mesure de liberté politique, n'ait pas aussi recouru, pour organiser son activité économique, à quelque chose de comparable au marché libre.

Parce que nous vivons dans une société qui, pour l'essentiel, est libre, nous tendons à oublier que la liberté politique n'a jamais régné que dans un bref espace de temps et dans une petite partie du globe. L'état habituel de l'humanité est, en effet, la tyrannie, la servitude et la misère. Le XIX^e^ siècle et le début du XX^e^, tels que les a connus l'Occident, constituent des exceptions frappantes à la tendance générale du développement historique. Ici la liberté politique a évidemment accompagné le marché libre et le développement des institutions capitalistes. Il en fut de même pendant l'âge d'or de la Grèce et aux premiers temps de l'époque romaine.

Néanmoins, l'histoire, si elle indique que le capitalisme est une condition nécessaire de la liberté politique, ne nous dit pas qu'il en est la condition suffisante. L'Italie et l'Espagne fascistes, l'Allemagne à divers moments des soixante-dix dernières années,

le Japon avant la Première et la Deuxième Guerre mondiale, la Russie tsariste durant les décennies qui précédèrent la Grande Guerre – voilà autant de sociétés dont on ne peut pas dire qu'elles aient été ou soient politiquement libres. Dans chacune d'entre elles, pourtant, l'entreprise privée était la forme dominante de l'organisation économique. Il est par conséquent fort possible qu'à un régime économique fondamentalement capitaliste ne corresponde pas un régime politique de liberté.

Même dans les sociétés de ce type, les citoyens ont bien plus de liberté que ceux d'un État totalitaire moderne – Russie soviétique, Allemagne nazie –, où le totalitarisme économique se combine avec le totalitarisme politique. Dans la Russie des tsars, par exemple, il était possible pour certains citoyens, dans certaines conditions, de changer de travail sans en demander la permission aux autorités politiques, car le capitalisme et l'existence de la propriété privée freinaient quelque peu le pouvoir centralisé de l'État.

La relation entre liberté économique et liberté politique est donc complexe et nullement unilatérale. Au début du XIX^e^ siècle, Bentham et les philosophes radicaux inclinaient à regarder la liberté politique comme une condition de la liberté économique. Ils croyaient que les masses étaient entravées par les restrictions qui leur étaient imposées et que si la réforme politique leur donnait le droit de vote, elles feraient ce qui serait bon pour elles-mêmes, c'est-à-dire qu'elles voteraient en faveur du laisser-faire. Rétrospectivement, on ne peut dire qu'ils eurent tort. De vastes réformes politiques s'accompagnèrent en effet d'une réforme économique qui aboutit à un laisser-faire considérable. Cette transformation du régime économique fut suivie par un énorme accroissement du bien-être des masses.

Au triomphe du libéralisme benthamien dans l'Angleterre du XIX^e^ siècle succéda une réaction en faveur d'une

intervention accrue de l'État dans les affaires économiques. En Angleterre et ailleurs, cette tendance au collectivisme fut fortement accélérée par les deux guerres mondiales. Dans les pays démocratiques, l'accent fut mis sur le bien-être au détriment de la liberté. Reconnaissant là une menace implicite pour l'individualisme, les descendants intellectuels des philosophes radicaux – Dicey, Mises, Hayek et Simons, pour n'en nommer que quelques-uns – exprimèrent la crainte que le mouvement continu vers un contrôle centralisé de l'activité économique ne se révèle être cette *Route vers le servage* [*The Road to Serfdom*] qui servit de titre à l'analyse pénétrante que Hayek fit du processus.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les événements révèlent l'existence d'une relation nouvelle entre liberté économique et liberté politique. La planification économique collectiviste a certes empiété sur la liberté individuelle. Cependant, au moins dans certains pays, le résultat en a été, non pas une suppression de la liberté, mais le renversement de la politique économique. L'Angleterre, ici encore, en fournit l'exemple le plus parlant. L'occasion du grand tournant y fut peut-être la loi sur le « contrôle des engagements » que le Labour Party, malgré bien des hésitations, crut nécessaire d'imposer pour mener à bien sa politique économique. Pleinement appliquée jusqu'à ses conséquences dernières, cette loi eût entraîné la répartition centralisée des individus entre les emplois. La chose était si contraire à la liberté individuelle que la loi ne fut appliquée que dans un nombre négligeable de cas, et qu'elle fut abrogée après n'avoir été en vigueur que durant une courte période. Cette abrogation fut à l'origine d'un net changement de la politique économique : on recourut moins aux « plans » et aux « programmes » centralisés, de nombreux contrôles furent supprimés, et l'accent fut plus fortement mis sur le marché privé. Un changement analogue survint dans la plupart des autres pays démocratiques.

L'explication immédiate de ces changements de politique réside dans le succès limité de la planification centrale, voire dans son échec total, lorsqu'il s'est agi d'atteindre des objectifs déterminés. Il faut cependant attribuer cet échec lui-même, au moins dans une certaine mesure, aux implications politiques de la planification centrale et à une répugnance à en accepter la logique lorsque cela exigeait que l'on piétinât des droits privés auxquels on était très attaché. Il se pourrait fort bien que ce changement ne représente qu'une interruption momentanée dans la tendance de notre siècle à la collectivisation. Mais même s'il en est ainsi, il illustre l'étroite relation qui existe entre liberté politique et régime économique.

Le témoignage de l'histoire ne peut jamais être de lui-même convaincant. Peut-être fut-ce pure coïncidence si l'expansion de la liberté se produisit en même temps que se développaient les institutions capitalistes. Pourquoi devrait-il y avoir un lien ? Quels sont les liens logiques entre liberté économique et liberté politique ? En discutant de ces questions, nous considérerons d'abord le marché, en tant que composante directe de la liberté, puis la relation indirecte qui existe entre marché et liberté politique.

De là, nous tirerons les grandes lignes des dispositifs économiques qui conviennent idéalement à une société libre.

Libéraux, nous prenons la liberté de l'individu, ou peut-être celle de la famille, comme notre but ultime quand il nous faut juger les régimes sociaux. Prise ainsi, la liberté, en tant que valeur, concerne les relations entre les hommes ; elle n'a aucun sens pour un Robinson Crusoé (sans son Vendredi). Robinson sur son île est soumis à une « contrainte », il a un « pouvoir » limité, et il ne dispose que d'un nombre limité de choix ; mais il n'existe pas pour lui de problème de liberté au sens qui nous occupe. De même, dans une société, la liberté

n'a rien à voir avec ce qu'un individu fait de sa liberté ; il ne s'agit pas là d'une éthique qui embrasserait tout. En vérité, l'un des principaux objectifs du libéral est de laisser l'individu se débrouiller avec les problèmes éthiques. Les problèmes éthiques « réellement » importants sont ceux auxquels un individu doit faire face dans une société libre : que doit-il faire de sa liberté ? Il y a ainsi deux ensembles de valeurs sur lesquels un libéral insistera : celles qui concernent les relations entre les gens, ce qui est le domaine dans lequel il donne la priorité à la liberté ; et celles qui concernent l'individu dans l'exercice de sa liberté, ce qui est le domaine de l'éthique individuelle et de la philosophie.

Le libéral voit dans les hommes des êtres imparfaits. Il regarde le problème de l'organisation sociale comme tout autant négatif (comment empêcher les « mauvais » de faire le mal ?) que positif (comment permettre aux « bons » de faire le bien ?). Il va de soi que « bons » et « mauvais » peuvent être les mêmes individus ; cela dépend de qui les juge.

Le problème fondamental de l'organisation sociale est celui de la coordination des activités économiques d'un grand nombre de gens. Même dans les sociétés relativement arriérées, l'usage efficace des ressources disponibles exige la division du travail et la spécialisation des fonctions. Dans les sociétés avancées, l'échelle à laquelle la coordination est nécessaire, pour tirer pleinement avantage des occasions offertes par la science et la technologie modernes, est infiniment plus grande. Des millions de personnes, littéralement, s'affairent à se fournir les unes aux autres le pain quotidien, pour ne rien dire de l'automobile annuelle. Celui qui croit en la liberté est sommé de réconcilier cette interdépendance généralisée avec la liberté individuelle.

Il n'y a fondamentalement que deux manières de coordonner les activités économiques de millions de personnes.

La première est la direction centralisée, qui implique l'usage de la coercition : c'est la technique de l'armée et de l'État totalitaire moderne. La seconde est la coopération volontaire des individus : c'est la technique du marché.

La possibilité d'une coordination assurée grâce à la coopération volontaire repose sur cette proposition élémentaire – quoique fréquemment niée – que, dans une transaction économique, les deux parties sont bénéficiaires, *pourvu que cette transaction soit bilatéralement volontaire et informée.*

Une coordination sans coercition peut par conséquent être le produit de l'échange. Le modèle d'une société organisée grâce à l'échange volontaire est *l'économie libre de l'échange et de l'entreprise privée*, c'est-à-dire ce que nous avons appelé le capitalisme de concurrence.

Sous sa forme la plus simple, une telle société est constituée d'un certain nombre de familles ou, si l'on veut, d'une collection de Robinson Crusoé. Chaque famille utilise les ressources dont elle dispose pour produire des biens et des services qu'elle échange contre des biens et des services produits par les autres familles, selon des termes mutuellement acceptables pour les deux parties du marché. Ainsi, en produisant des biens et des services destinés aux autres, la famille a la possibilité de satisfaire indirectement ses besoins, plutôt que celle de les satisfaire directement en produisant des biens pour son propre usage immédiat. Ce qui l'incite à prendre cette route indirecte, c'est bien sûr l'accroissement du produit que rendent possible la division du travail et la spécialisation des fonctions. La famille ayant toujours la possibilité de produire directement pour elle-même, elle n'a besoin de participer à un échange quelconque que si cet échange lui est bénéfique. Par conséquent, aucun échange n'interviendra que les deux parties n'en bénéficient. On parvient donc à la coopération sans avoir recours à la coercition.

Si la famille était l'ultime unité de production, et si nous devions nous en tenir au troc, la spécialisation des fonctions et la division du travail ne nous mèneraient pas bien loin. Dans la société moderne nous disposons d'entreprises qui sont des intermédiaires entre les individus, considérés, d'une part, en tant que fournisseurs de services et, d'autre part, en tant qu'acquéreurs de biens. De même, l'argent a-t-il été créé comme moyen de faciliter l'échange et de distinguer nettement entre l'acte de vendre et celui d'acheter.

En dépit du rôle important que jouent effectivement les entreprises et l'argent dans notre économie, et malgré les problèmes nombreux et complexes que cela soulève, la simple économie d'échange, où n'interviennent ni entreprises ni argent, révèle parfaitement la caractéristique centrale de la technique utilisée sur le marché pour assurer la coopération. Dans ce modèle simple comme dans l'économie complexe des entreprises et de l'échange d'argent, la coopération est strictement individuelle et volontaire, pourvu :
a) que l'entreprise soit privée, de telle façon qu'en dernière analyse les parties contractantes soient des individus ;
b) que les individus soient effectivement libres de participer ou non à tel ou tel échange, de telle façon que chaque transaction soit strictement volontaire.

Fixer ces conditions en termes généraux est certes bien plus facile que d'en donner le détail ou de spécifier avec précision les dispositions institutionnelles les plus propres à les garantir. En vérité, c'est justement de ces questions que se préoccupe pour une grande part la littérature économique. Ce qui est fondamentalement indispensable, c'est de maintenir la loi et l'ordre, si bien que la coercition physique exercée par tel individu sur tel autre soit impossible et que les contrats volontairement passés soient respectés ; c'est donc de donner quelque contenu au mot « privé ». À part cela, les problèmes peut-être les plus

épineux sont posés par le monopole – qui paralyse la liberté en déniant aux individus la possibilité de choisir –, et par les « effets de voisinage » – effets sur les tierces parties, à propos desquels il n'est pas possible de pénaliser ou de récompenser ces dernières.

Aussi longtemps que l'on maintient une liberté d'échange effective, le trait central du mécanisme du marché est qu'il empêche une personne de s'immiscer dans les affaires d'une autre en ce qui concerne la plupart des activités de cette dernière. Du fait de la présence d'autres vendeurs avec lesquels il peut traiter, le consommateur est protégé contre la coercition que pouvait exercer sur lui un vendeur ; le vendeur est protégé contre la coercition du consommateur par l'existence d'autres consommateurs auxquels il peut vendre ; l'employé est protégé contre la coercition du patron parce qu'il y a d'autres employeurs pour lesquels il peut travailler, etc. Le marché y parvient de façon impersonnelle et sans qu'il soit besoin d'une autorité centralisée.

À vrai dire, c'est précisément et surtout parce qu'elle remplit si bien cette tâche, que l'économie libre se heurte à des objections ; car elle donne aux gens ce qu'ils veulent, et non pas ce que tel groupe particulier pense qu'ils devraient vouloir : ce qui se cache derrière la plupart des arguments contre le marché libre, c'est le manque de foi dans la liberté elle-même.

L'existence d'un marché libre n'élimine évidemment pas le besoin d'un gouvernement. Au contraire, ce dernier est essentiel, et comme forum où sont fixées les « règles du jeu » et comme arbitre qui interprète et fait appliquer ces règles. Le marché, cependant, réduit grandement le champ des questions auxquelles doivent être données des réponses politiques, et par là minimise la mesure dans laquelle il est nécessaire que les pouvoirs publics participent directement au jeu. C'est le trait caractéristique de l'action politique que sa tendance à exiger

ou à imposer une certaine conformité ; et c'est, en revanche, le grand avantage du marché que de permettre une large diversité. Pour parler le langage de la politique, le marché est un système de représentation proportionnelle. Chacun peut, si j'ose dire, voter pour la couleur de cravate qui lui plaît ; il n'a ni à savoir quelle couleur veut la majorité, ni à se soumettre s'il est parmi les minoritaires.

C'est à cette caractéristique du marché que nous faisons référence quand nous disons que le marché assure la liberté économique. Mais cela comporte des implications qui vont bien au-delà du domaine étroitement économique. La liberté politique signifie l'absence de coercition. La menace fondamentale contre la liberté est le pouvoir de contraindre, qu'il soit entre les mains d'un monarque, d'un dictateur, d'une oligarchie ou d'une majorité momentanée. La préservation de la liberté requiert l'élimination la plus complète possible d'une telle concentration du pouvoir, en même temps que la dispersion et le partage de ce qui, du pouvoir, ne peut être éliminé : elle exige donc un système de contrôles et de contrepoids. En ôtant à l'autorité politique le droit de regard sur l'organisation de l'activité économique, le marché supprime cette source de pouvoir coercitif ; il permet que la puissance économique serve de frein plutôt que de renfort au pouvoir politique.

Le pouvoir économique peut être largement dispersé. Aucune loi de conservation ne veut que la croissance de nouveaux centres de pouvoir économique se fasse aux dépens des centres déjà existants. Le pouvoir politique, pour sa part, est plus difficile à décentraliser. Il peut certes exister de nombreux petits « gouvernements » indépendants et égaux en puissance ; mais il est beaucoup plus difficile de maintenir ces centres sous l'autorité d'un grand gouvernement unique que d'avoir de nombreux centres de puissance économique au sein d'une seule grande économie. Il peut y avoir de nombreux

millionnaires, mais peut-il exister plus d'un seul chef vraiment dominant et sur qui soient centrés les énergies et les enthousiasmes de ses compatriotes ? Si le gouvernement central augmente son pouvoir, ce sera probablement au détriment des autorités locales. Il existe, semble-t-il, quelque chose comme une quantité fixe de pouvoir politique à répartir. Il en découle que, si le pouvoir économique s'ajoute au pouvoir politique, la concentration paraît presque inévitable. Au contraire, s'il est entre des mains distinctes de celles qui détiennent le pouvoir politique, le pouvoir économique peut servir de frein et de contrepoids à ce dernier.

Peut-être un exemple montrera-t-il mieux la force de ce raisonnement abstrait. Nous considérerons d'abord un cas hypothétique qui puisse nous aider à mettre en relief les principes impliqués, puis nous passerons à certains cas réels tirés de l'expérience récente et qui illustrent la manière dont le marché travaille à préserver la liberté politique.

Ce qui, entre autres, caractérise une société libre, c'est assurément la liberté qu'ont les individus de prôner ouvertement un changement radical de la structure de cette société et de faire au grand jour de la propagande en faveur de ce changement ; et cela, aussi longtemps qu'un tel plaidoyer ne fait appel qu'à la persuasion et ne recourt ni à la force ni à d'autres formes de coercition. Dans une société capitaliste, c'est le signe de l'existence de la liberté politique que des hommes puissent ouvertement plaider la cause du socialisme et travailler à sa venue. La liberté politique exigerait de même que, dans une société socialiste, on soit libre de se prononcer en faveur de l'adoption du capitalisme. Voyons comment, dans ce dernier cas, cette liberté pourrait être préservée et assurée.

Pour se faire le champion de quelque cause que ce soit, il faut d'abord être en mesure de gagner sa vie. Dans une société

socialiste, voilà qui déjà pose un problème, puisque tous les emplois y dépendent directement des autorités politiques. Et il faudrait qu'un gouvernement socialiste se niât lui-même pour permettre à ses employés de défendre des politiques directement contraires à la doctrine officielle.

Supposons pourtant une telle négation de soi. Si la défense du capitalisme ne doit pas rester lettre morte, il faut que ses défenseurs aient la possibilité de tenir des réunions publiques, de publier des brochures, d'acheter du temps à la radio, d'éditer des journaux et des magazines, etc. : bref, de financer leur action. Comment pourront-ils rassembler des fonds ? Il se peut – il est même probable – qu'il existe dans une société socialiste des individus dotés de revenus importants, peut-être même de grosses sommes en capital sous la forme, par exemple, d'obligations d'État ; mais ces hommes seront nécessairement haut placés, et si l'on peut concevoir qu'un petit fonctionnaire socialiste garde sa place bien qu'il se proclame ouvertement partisan du capitalisme, il faudrait être très crédule pour imaginer de grosses huiles socialistes en train de financer pareilles activités « subversives ».

La seule manière de se procurer des fonds serait de collecter un grand nombre de petites sommes auprès d'un grand nombre de petits fonctionnaires. Mais ce n'est pas là une vraie réponse. Pour puiser à ces sources, il faudrait déjà persuader de nombreuses personnes, alors que tout notre problème est précisément de lancer et de financer cette entreprise de persuasion. Jamais, dans les sociétés capitalistes, les mouvements révolutionnaires n'ont été financés de cette façon ; ils ont le plus souvent reçu le soutien de quelques riches individus convaincus : d'un Frederick Vanderbilt Field, d'une Anita McCormick Blaine, d'un Corliss Lamont – pour ne citer que des célébrités récentes –, ou, plus loin dans le temps, d'un Friedrich Engels. C'est là

un des rôles – rarement mentionné – que joue l'inégalité des fortunes dans la préservation de la liberté politique : celui du mécénat.

Si l'on veut lancer une idée, quelque étrange qu'elle puisse être, dans une société capitaliste, il suffit de convaincre quelques riches individus pour se procurer des fonds, et ces individus sont nombreux. En vérité, il n'est même pas nécessaire de persuader de la justesse des idées à répandre les gens ou les institutions qui disposent de fonds. Il faut seulement les convaincre que cette diffusion a des chances d'être financièrement couronnée de succès ; que, disons, le quotidien, l'hebdomadaire ou le livre, sera générateur de profit : dans un monde où règne la concurrence, l'éditeur, par exemple, ne peut pas se permettre de ne publier que les écrits avec lesquels il est personnellement d'accord ; la probabilité que le marché sera assez vaste pour lui rapporter un bénéfice substantiel sur ses investissements, voilà sa pierre de touche. Ainsi le marché rompt-il le cercle vicieux et rend-il en définitive possible de financer des entreprises de ce genre en empruntant des sommes modiques à de nombreuses gens qu'il n'aura pas auparavant été nécessaire de convaincre. Il n'y a aucune possibilité de ce genre dans une société socialiste ; seul existe l'État tout-puissant.

Faisons travailler notre imagination, et supposons un gouvernement socialiste conscient de ce problème et composé de gens désireux de préserver la liberté. Ce gouvernement pourrait-il lui-même fournir les fonds nécessaires ? Peut-être, mais il est difficile de voir comment. Il pourrait, par exemple, créer un organisme qui subventionnerait la propagande subversive. Mais comment choisir qui soutenir ? Donner à tous ceux qui demandent, ce serait se trouver bientôt à court de ressources, car le socialisme ne peut annuler cette loi économique élémentaire selon laquelle un prix suffisamment élevé attire sur le marché de grandes quantités de biens. Rendez

convenablement rémunératrice la défense des idées avancées, et le nombre de leurs défenseurs sera illimité.

La liberté de défendre des causes impopulaires n'exige pas que pareille défense ne coûte rien. Au contraire, aucune société ne pourrait être stable où la défense du changement radical, soit ne coûterait rien, soit, à plus forte raison serait subventionnée. Il est parfaitement normal que des hommes fassent des sacrifices pour défendre des causes en lesquelles ils croient profondément. Au vrai, la préservation de la liberté n'a d'importance que pour ceux qui sont prêts à faire montre d'abnégation, car autrement la liberté dégénère en licence et en irresponsabilité. Ce qui est essentiel, c'est que le coût du soutien apporté aux causes impopulaires soit tolérable, et non pas prohibitif.

Mais nous n'en avons pas fini. Dans une société de marché libre, c'est assez que d'avoir les fonds : les fournisseurs de papier sont aussi désireux d'en vendre au *Daily Worker*[1] qu'au *Wall Street Journal*. Dans une société socialiste, cela ne suffirait pas. L'hypothétique partisan du capitalisme devrait y persuader successivement l'usine à papier nationalisée, l'imprimerie étatisée, le ministère des postes, etc., de lui fournir biens et services.

Peut-être existe-t-il dans une société socialiste un moyen de surmonter ces difficultés et de préserver la liberté. On ne peut dire que cela soit tout à fait impossible. Ce qui est clair, cependant, c'est qu'il y a des difficultés très réelles à y créer des institutions qui préserveront efficacement la possibilité de ne pas être d'accord. Pour autant que je sache, aucun de ceux qui se sont déclarés en faveur à la fois du socialisme et de la liberté n'ont vraiment affronté le problème ; ils n'ont même pas vrai-

1 *Nde :* Journal communiste américain.

ment commencé à mettre au point les dispositifs institutionnels qui permettraient peut-être de le résoudre. On voit bien, en revanche, comment une société capitaliste favorise la liberté.

Dans la pratique, un exemple frappant de ces principes abstraits nous est fourni par l'expérience de Winston Churchill. De 1933 jusqu'à l'éclatement de la Deuxième Guerre mondiale, Churchill se vit interdire de parler à la radio britannique, qui était, bien sûr, un monopole d'État géré par la British Broadcasting Corporation. Voilà donc un citoyen de premier plan, un parlementaire, un ancien membre du cabinet, un homme qui essayait avec la dernière énergie et par tous les moyens possibles de persuader ses compatriotes de prendre les mesures nécessaires pour écarter la menace de l'Allemagne hitlérienne – et à qui il n'était pas permis de s'adresser par la voie des ondes au peuple britannique parce que sa position était trop « sujette à controverse ».

Un autre cas, rapporté par *Time* dans son numéro du 26 janvier 1959, est celui d'un certain « Robert Rich » qui, ayant deux ans auparavant reçu à Hollywood l'Oscar du meilleur scénariste, ne s'était pas, et pour cause, présenté pour le recevoir. Et *Time*, après nous avoir révélé que « Robert Rich » était un pseudonyme qui cachait Dalton Trumbo, l'un des « Dix d'Hollywood » frappés par le maccarthysme et l'un des 150 auteurs de films mis sur la liste noire de l'industrie cinématographique comme suspects de communisme ou de sympathies communistes, de nous apprendre que 15 % au moins des films d'Hollywood étaient écrits par des gens dont les noms figuraient sur cette liste. Cette révélation porta le coup de grâce à la liste noire, coup de grâce officiel car officieusement elle n'était plus respectée depuis longtemps.

On peut croire – et c'est mon cas – que le communisme détruirait toutes nos libertés, on peut lui être opposé aussi

fermement, aussi vigoureusement que possible, et on peut cependant penser que dans une société libre il est intolérable qu'un homme, parce qu'il croit au communisme ou cherche à le faire triompher, soit privé de la possibilité de s'associer volontairement avec d'autres hommes qui y sont eux aussi disposés : sa liberté inclut celle de prôner le communisme. Bien sûr, la liberté implique aussi que les autres sont libres de ne pas frayer avec lui. La liste noire d'Hollywood était un acte destructeur pour la liberté, parce qu'elle traduisait l'existence d'une collusion qui utilisait des moyens coercitifs pour prévenir des échanges volontaires. Et si elle échoua, ce fut précisément parce que le marché rendait trop coûteux de la respecter. L'impératif commercial – le fait que les dirigeants d'entreprises sont portés à faire autant d'argent qu'ils le peuvent – protégea la liberté des individus frappés d'interdit en leur offrant des emplois de remplacement et en donnant aux employeurs une raison de les employer.

Si Hollywood et l'industrie du cinéma avaient été des entreprises publiques ou si, par exemple, la question avait été posée en Angleterre dans le cadre de la BBC, il est difficile de croire que les « Dix d'Hollywood » ou leurs équivalents britanniques auraient trouvé à s'employer. De même ne peut-on croire qu'avec difficulté que de vigoureux défenseurs de l'individualisme et de l'entreprise privée – ou, d'ailleurs, les défenseurs de toute opinion autre que la soumission au *statu quo* – auraient dans les mêmes circonstances, pu trouver du travail.

Notre expérience du maccarthysme nous fournit un nouvel exemple du rôle que joue le marché dans la préservation des libertés politiques. Une fois mis à part les questions de fond et les mérites des accusations, de quelle protection disposaient les individus, et en particulier les fonctionnaires, contre des attaques irresponsables et contre des questions portant sur des matières qu'il était contraire à leur conscience de révéler ?

Leur recours au Cinquième Amendement de la Constitution [1] n'aurait été que dérision s'il n'avait pas existé d'emplois autres que publics.

Leur protection fondamentale résidait dans l'existence d'une économie de marché où ils pouvaient gagner leur vie. Ici encore, cette protection n'était pas absolue. Nombre d'employeurs potentiels répugnaient, à tort ou à raison, à engager ceux qui étaient mis au pilori. Il est fort possible que le prix que durent payer nombre de persécutés se soit bien moins justifié que les coûts généralement imposés à ceux qui défendent des causes impopulaires. Mais le point important, c'est que ce prix était limité, et non pas prohibitif, comme cela aurait été le cas si les pouvoirs publics avaient été les seuls embaucheurs possibles.

Il est intéressant de remarquer qu'une fraction disproportionnée des gens qui eurent à souffrir du maccarthysme trouvèrent apparemment du travail dans les secteurs les plus compétitifs de l'économie – petites entreprises, commerce, agriculture –, c'est-à-dire là où le marché est le plus proche de l'idéal du marché libre. Celui qui achète du pain ne sait pas si le blé dont il est fait a été cultivé par un communiste ou un républicain, par un constitutionnaliste ou un fasciste, ni, d'ailleurs, par un Noir ou un Blanc. Cela montre bien comment un marché impersonnel distingue les activités économiques des opinions politiques et protège les hommes, dans leur rôle politique, contre toute discrimination pour des raisons étrangères à leur productivité – que ces raisons tiennent à leurs opinions ou à la couleur de leur peau.

1 *Nde :* Texte de loi conférant à tout citoyen américain le droit de « ne pas témoigner contre lui-même », c'est-à-dire, en pratique, de refuser de déposer ou de répondre à un interrogatoire.

Comme le suggère l'exemple du maccarthysme, les groupes qui, dans notre société, ont le plus intérêt à la préservation et au renforcement du capitalisme de concurrence sont ces groupes minoritaires dont on peut fort aisément faire des objets de méfiance et d'hostilité : les Noirs, les juifs, ceux qui sont nés à l'étranger, pour ne mentionner que les cas les plus évidents. Pourtant, le paradoxe veut que les ennemis du marché libre – socialistes et communistes – proviennent dans une mesure disproportionnée de ces mêmes groupes. Au lieu de reconnaître que l'existence du marché les a protégés contre leurs concitoyens, ils font l'erreur d'attribuer au marché la discrimination dont ils souffrent encore.

2 LE RÔLE DU POUVOIR POLITIQUE DANS UNE SOCIÉTÉ LIBRE

On objecte communément aux sociétés totalitaires que, pour elles, la fin justifie les moyens. Prise littéralement, cette objection est évidemment illogique ; car si la fin ne justifie pas les moyens, qu'est-ce donc qui les justifie ? Mais cette réponse facile ne supprime pas l'objection ; elle montre simplement que cette dernière est mal formulée. Nier que la fin justifie les moyens, c'est affirmer indirectement que la fin en question n'est pas la fin ultime et que celle-ci consiste elle-même dans l'emploi de moyens appropriés. Désirable ou non, toute fin que l'on ne peut atteindre qu'en employant de mauvais moyens doit s'effacer devant cette fin plus fondamentale qu'est l'emploi de moyens acceptables.

Pour le libéral, les moyens convenables sont la libre discussion et la coopération volontaire, ce qui implique que toute forme de coercition est inappropriée. L'idéal réside dans l'unanimité entre des individus responsables, obtenue à la suite d'une discussion libre et approfondie. C'est là une autre façon

d'exprimer cet objectif de liberté sur lequel j'ai insisté dans le précédent chapitre.

De ce point de vue, le rôle du marché est, comme nous l'avons déjà noté, de permettre l'unanimité sans uniformité ; c'est un système de représentation effectivement proportionnelle. En revanche, ce qui caractérise l'action politique, c'est qu'elle tend à exiger ou à imposer une large uniformité. À la question politique typique, il faut répondre par « oui » ou par « non » et on ne peut prévoir au mieux qu'un nombre très limité de choix. L'usage même de la représentation proportionnelle sous sa forme explicitement politique ne modifie pas cette constatation. Le nombre des groupes distincts qui peuvent être en fait représentés est étroitement limité ; on peut même dire qu'il l'est énormément par comparaison avec la représentation proportionnelle du marché. Chose plus importante, le fait que l'issue finale doit en général être une loi applicable à tous les groupes plutôt qu'une série de textes législatifs distincts, propres chacun à chaque « parti » représenté, signifie que la représentation proportionnelle, dans sa version politique, loin de permettre l'unanimité sans uniformité, tend à l'inefficacité et à la fragmentation. Par là, elle fonctionne de telle façon qu'elle détruit tout consensus sur lequel pourrait s'appuyer l'unanimité dans l'uniformité.

Bien sûr, il y a des sujets à propos desquels une vraie représentation proportionnelle est impossible : je ne peux, par exemple, avoir la quantité de défense nationale que je veux, tandis que vous en auriez une quantité différente. En ce qui touche de telles matières indivisibles, nous pouvons discuter, débattre et voter ; mais une fois la décision prise, nous devons nous y conformer. C'est précisément l'existence de ces matières indivisibles (la protection de l'individu et de la nation contre la coercition étant bien sûr la plus fondamentale) qui empêche que l'on se fie exclusivement à l'action individuelle menée par l'intermédiaire du

marché. Si nous voulons utiliser certaines de nos ressources pour de pareilles questions indivisibles, il nous faut, pour mettre fin au différend, employer des moyens politiques.

Quoique inévitable, l'emploi des moyens politiques tend à faire violence à cette cohésion sociale qui est essentielle à une société stable. La violence est moindre si l'on n'a besoin de se mettre d'accord pour une action commune que sur un ensemble limité de questions à propos desquelles les gens ont de toute façon des vues identiques. Chaque extension du champ de questions sur lequel on cherche un accord explicite détend un peu plus les fils délicats qui assurent la cohésion sociale. Et si l'on va si loin que l'on aborde des questions au sujet desquelles les hommes ont des sentiments aussi profonds que différents, on risque fort de faire éclater la société. Il est rare que l'on puisse (si jamais on le peut) résoudre par le recours aux urnes des différends fondamentaux quant aux valeurs essentielles ; en dernière analyse, on ne peut en décider que par le conflit, sans d'ailleurs aboutir à une solution. Les guerres religieuses et civiles qu'a connues l'histoire attestent de façon sanglante la vérité de ce propos.

L'usage généralisé du marché réduit la tension à laquelle est soumis le tissu social, car il ôte à la conformité son caractère nécessaire quant aux activités, quelles qu'elles soient, qui relèvent du marché. Plus large est le champ des activités que couvre ce dernier, moins nombreuses sont les questions sur lesquelles il est nécessaire d'obtenir des décisions explicitement politiques et, donc, de parvenir à un accord. À l'inverse, plus rares sont les questions qui appellent sur elles un accord, plus on a de chances de s'entendre tout en gardant une société libre.

L'unanimité n'est évidemment qu'un idéal. En pratique, nous ne pouvons nous permettre ni le temps ni l'effort nécessaires

pour atteindre une complète unanimité sur chaque point. Il nous faut forcément consentir à quelque chose de plus modeste. Ainsi sommes-nous conduits à adopter, sous une forme ou sous une autre, la règle de la majorité. Que cette règle soit un expédient plutôt qu'un principe fondamental, c'est ce que montre clairement le fait que notre désir d'y recourir, et la taille de la majorité que nous exigeons, dépendent eux-mêmes de la plus ou moins grande gravité du problème traité. Si la question est de peu de conséquence, et si la minorité ne se soucie guère d'être battue, la majorité relative suffira. En revanche, si la minorité est profondément concernée par la question débattue, la majorité absolue elle-même ne sera pas suffisante. Rares sont ceux parmi nous qui, par exemple, accepteraient de voir résolues à la majorité absolue les questions relevant de la liberté de parole. Aussi notre droit est-il plein de distinctions entre les types de questions qui exigent différents genres de majorités. Quant aux points dont traite la Constitution des États-Unis, ce sont là des principes qui sont d'une telle importance que nous ne voulons faire à l'improvisation que de minimes concessions. Leur incorporation initiale dans la Constitution traduisait en quelque sorte un consensus essentiel que nous exigeons pour y changer quelque chose.

L'interdit qui est jeté par notre Constitution – et par d'autres constitutions écrites et non écrites – sur l'emploi de la règle de la majorité touchant certains types de questions, et les dispositions spécifiques qui, dans ces constitutions ou leurs équivalents, interdisent la coercition contre les individus, doivent eux-mêmes être considérés comme résultant de la libre discussion et comme reflétant une quasi-unanimité sur les moyens.

Je vais maintenant examiner, bien qu'encore de manière très générale, quels sont les domaines où l'emploi du marché ne saurait être d'aucun secours ou pour lesquels il ne le serait

qu'à un prix si élevé que l'emploi des moyens politiques peut être préférable.

Le pouvoir politique comme édicteur de règles et comme arbitre

Il importe de faire le départ entre les activités au jour le jour des individus et le cadre général – coutumier et légal – dans lequel elles prennent place. Les activités au jour le jour sont comme les actions des participants à un jeu ; le cadre est comme les règles de ce jeu. Et de même qu'un bon jeu exige des joueurs qui acceptent ces règles et l'interprétation et l'application qu'en fait l'arbitre, de même une bonne société exige que ses membres soient d'accord sur les conditions générales qui gouverneront les relations entre eux, sur certains moyens d'arbitrer entre les différentes interprétations de ces conditions, et sur certains dispositifs qui imposent l'obéissance aux règles généralement acceptées. De même dans le jeu, de même dans la société, la plupart de ces conditions générales sont l'aboutissement non prémédité d'une coutume acceptée d'abord sans réflexion. Au mieux, nous ne prenons explicitement en considération que des modifications mineures de ces conditions, quoique l'effet cumulatif d'une série de modifications mineures puisse constituer une altération drastique du caractère du jeu ou de la société. Dans le jeu comme dans la société, aucun ensemble de règles ne peut prévaloir que beaucoup de participants ne s'y conforment la plupart du temps sans sanctions externes ; c'est-à-dire à moins qu'il n'y ait un large consensus sous-jacent. Mais nous ne pouvons nous appuyer sur la seule coutume ou sur le seul consensus pour interpréter et appliquer les règles. Aussi est-ce le rôle fondamental du gouvernement, dans une société libre, de nous fournir un moyen de modifier les règles, d'aplanir entre nous les différends sur la signification de ces

règles et de veiller à ce qu'elles soient observées par le petit nombre de ceux qui, autrement, ne joueraient pas le jeu.

À cet égard, le besoin de gouvernement se fait sentir parce que la liberté absolue est impossible. Quelque séduisante, comme philosophie, que puisse être l'anarchie, elle n'est pas réalisable dans un monde d'hommes imparfaits. Les libertés des hommes peuvent entrer en conflit, et quand cela arrive, la liberté de l'un doit être limitée pour préserver celle de l'autre ; comme l'a un jour dit un juge à la Cour suprême : « Ma liberté de mouvoir le poing doit être limitée par la proximité de votre menton. »

Le problème majeur qui se pose, quand il s'agit de décider des activités qui seront propres au gouvernement, est celui de résoudre des conflits de ce genre entre les libertés des différents individus. Dans certains cas, la réponse est aisée. Il n'est guère difficile d'aboutir à la presque unanimité sur cette proposition que la liberté qu'a l'un de tuer son voisin doit être sacrifiée pour sauvegarder la liberté qu'a l'autre de vivre. Dans d'autres cas, la réponse est plus difficile. Dans le domaine économique un problème très important est celui du conflit entre la liberté d'association et la liberté de concurrence. Quelle signification attribuer au mot « libre » lorsqu'il s'applique à « entreprise » ? Aux États-Unis, on entend par le concept de « libre entreprise » que tout homme est libre de fonder une entreprise, ce qui signifie que les entreprises existantes n'ont pas la liberté d'interdire la concurrence, sauf en vendant un meilleur produit au même prix ou le même produit à un prix moindre. Dans la tradition européenne ; en revanche, on veut généralement dire par là que les entreprises sont libres de faire ce qu'elles veulent, y compris de s'entendre sur les prix, de se partager les marchés et d'adopter toute autre technique propre à décourager les concurrents potentiels. Peut-être le problème spécifique le plus difficile en l'occurrence est-il celui des associations entre travailleurs,

où l'opposition est particulièrement aiguë entre liberté de s'associer et liberté de se concurrencer.

Un problème économique encore plus fondamental, et pour lequel la réponse est à la fois difficile et importante, est celui de la définition des droits de propriété. La notion de propriété, telle qu'elle s'est précisée au cours des siècles et telle qu'elle figure dans nos codes juridiques, est devenue à ce point une partie de nous-mêmes que nous tendons à la tenir pour acquise et que nous n'apercevons pas jusqu'à quel point ce qui constitue exactement la propriété, et les droits que la propriété confère, sont des créations sociales complexes et non pas des propositions évidentes par elles-mêmes. Le fait, par exemple, que j'ai des droits sur un terrain et la liberté de faire de ma propriété l'usage que je veux, me permettent-ils de dénier à autrui le droit de survoler ce terrain en avion ? ou bien son droit d'utiliser son appareil a-t-il la préséance ? ou encore cela dépend-il de l'altitude à laquelle il vole ou du volume de bruit qu'il émet ? L'échange volontaire exige-t-il qu'il me paye pour avoir le privilège de voler sur mon terrain ? ou que je le paye pour qu'il s'abstienne de le faire ? La seule énumération de mots tels que « redevances », « *copyright* », « brevets », « actions », « droits riverains », etc., fera peut-être sentir le rôle des règles sociales généralement acceptées dans la définition même de la propriété. Peut-être saisira-t-on en même temps que, dans de nombreux cas, l'existence d'une définition bien spécifiée et généralement acceptée de la propriété est beaucoup plus importante que le contenu même de cette définition.

Un autre domaine économique où se posent des problèmes particulièrement difficiles est celui du système monétaire. Aux États-Unis, il y a longtemps qu'est reconnue la responsabilité des autorités centrales en matière monétaire. Il y est explicitement pourvu dans cette disposition constitutionnelle

qui donne au Congrès le pouvoir « de frapper la monnaie, en fixer la valeur et [celle] des monnaies étrangères ». Il n'y a probablement pas d'autre secteur de l'activité économique au sujet duquel l'action du pouvoir ait été acceptée de façon si uniforme. Cette acceptation habituelle et désormais presque irréfléchie rend d'autant plus nécessaire une parfaite compréhension des bases de la responsabilité de l'État, puisqu'elle accroît le danger que le champ d'action de l'État s'étende des activités qui lui conviennent à celles qui ne lui conviennent pas – que, non content de fournir un cadre monétaire, il en vienne à déterminer la répartition des ressources entre les individus.

En résumé, l'organisation de l'activité économique grâce à l'échange volontaire suppose que nous ayons pourvu, par l'intermédiaire des pouvoirs publics, au maintien de la loi et de l'ordre pour prévenir la coercition exercée par un individu contre un autre, à l'exécution des contrats volontairement passés, à la définition de la signification des droits de propriété, à l'interprétation et à la mise en vigueur de ces droits, et à l'existence d'un cadre monétaire.

Monopole technique et effets de voisinage justifient-ils l'intervention de l'État ?

Nous venons de voir que le rôle du gouvernement est de faire ce que le marché ne peut faire par lui-même, à savoir, déterminer et faire appliquer les règles du jeu. Il se peut aussi que nous voulions faire par l'entremise du gouvernement des choses qu'il serait concevable de faire grâce au marché mais que des conditions techniques ou paratechniques rendent difficile dans le cadre de celui-ci. Tout ici se ramène à des cas dans lesquels l'échange strictement volontaire est, soit excessivement coûteux, soit pratiquement impossible. Il existe deux

classes générales de ces cas : le monopole – ainsi que les imperfections analogues du marché –, et les effets de voisinage.

L'échange n'est vraiment volontaire que lorsque d'autres choix à peu près équivalents existent. Le monopole implique l'absence de choix, et compromet par là l'effective liberté de l'échange. En pratique, le monopole est fréquemment, sinon généralement, le fait du soutien de l'État ou d'accords collusoires entre individus. Le problème est, ou bien d'éviter que l'État favorise le monopole, ou bien de stimuler l'application effective de règles telles que celles qui figurent dans les lois américaines *antitrust*. Le monopole, cependant, peut aussi résulter de ce que l'existence d'un seul producteur ou d'une seule entreprise est efficace du point de vue technique. Si je me permets de suggérer que de tels cas sont plus rares qu'on ne le suppose, il est cependant hors de doute qu'il s'en présente. Un simple exemple est celui de la fourniture des services télégraphiques dans le cadre d'une communauté. Pour faire référence à de pareils cas, je parlerai de monopole « technique ».

Quand les conditions techniques font du monopole l'issue naturelle de la concurrence des forces du marché, trois choix seulement paraissent possibles : le monopole privé, le monopole public ou la réglementation publique. Tous trois sont mauvais, si bien qu'il nous faut choisir entre plusieurs maux. Henry Simons, étudiant la réglementation publique du monopole aux États-Unis, trouva les résultats si déplaisants qu'il en conclut que le monopole public serait un moindre mal. Walter Eucken, libéral allemand connu, étudiant le monopole public des chemins de fer allemands, trouva les résultats si déplaisants qu'il en conclut que la réglementation publique serait un moindre mal. Partant des conclusions de ces deux hommes, je conclus à mon tour non sans répugnance que, s'il est tolérable, le monopole privé est sans doute le moindre des maux.

Si la société était statique, c'est-à-dire si les conditions qui donnent naissance à un monopole technique étaient assurées de subsister, j'aurais peu de confiance dans cette solution. Cependant, dans une société qui se transforme rapidement, les conditions favorables au monopole technique changent fréquemment et je soupçonne la réglementation publique et le monopole public d'avoir moins de chances de répondre à ces changements de conditions, d'être moins immédiatement capables d'élimination, que le monopole privé.

Les chemins de fer américains en sont un excellent exemple. Peut-être au XIX^e^ siècle une large mesure de monopole était-elle inévitable au point de vue technique. Ce fut la justification de la Commission du commerce inter-États (ICC [1]). Mais les conditions ont changé. L'apparition des transports aériens et routiers a réduit à des proportions négligeables l'élément de monopole dans les chemins de fer. Nous n'avons pourtant pas supprimé l'ICC ; au contraire, l'ICC, qui débuta comme une administration destinée à protéger le public contre l'exploitation des chemins de fer, est devenue une administration destinée à protéger le rail contre la concurrence des camions et autres moyens de transport, et même, plus récemment, à protéger les sociétés de camionnage contre de nouveaux concurrents. De même, en Angleterre, quand les chemins de fer furent nationalisés, les transports routiers furent d'emblée incorporés au monopole de l'État. Si, aux États-Unis, les chemins de fer n'avaient jamais été soumis à une réglementation, il est presque certain qu'aujourd'hui les transports, rail compris, seraient une industrie fortement concurrentielle où ne subsisteraient que peu ou pas d'éléments de monopole.

1 *Nde : Interstate Commerce Commission.*

On ne peut cependant choisir une fois pour toutes entre les maux du monopole privé, du monopole public et de la réglementation publique, indépendamment des circonstances de fait. Si le monopole technique rend un tel service ou est d'une telle utilité que l'on puisse le considérer comme essentiel, et si son pouvoir est assez grand, même les effets à court terme du monopole privé non réglementé peuvent n'être pas tolérables, et la réglementation publique ou la nationalisation peut être un moindre mal. Le monopole technique peut à l'occasion justifier un monopole public *de facto*. Il ne peut par lui-même justifier un monopole public obtenu en rendant illégal le fait pour n'importe qui d'autre d'entrer en concurrence. Il n'y a, par exemple, aucun moyen de justifier le monopole public des postes. On peut, certes, soutenir que le transport du courrier est un monopole technique et qu'un monopole gouvernemental est le moindre des maux ; peut-être peut-on justifier en ce sens l'existence d'une administration gouvernementale des postes. Mais rien ne saurait justifier la loi actuelle, qui rend illégal le transport du courrier par toute autre entreprise que cette administration. Si la distribution du courrier est un monopole technique, personne ne sera capable de concurrencer victorieusement l'État. Si ce n'en est pas un, il n'y a aucune raison que l'État s'en occupe. La seule façon de trancher est de laisser entrer d'autres gens dans la concurrence.

La raison historique qui fait que nous avons un monopole des postes, c'est que la Pony Express fit un si bon travail en transportant le courrier à travers le continent que, lorsque le gouvernement introduisit lui-même le service transcontinental, il ne put concurrencer efficacement la Pony Express et perdit de l'argent ; le résultat fut une loi qui rendait illégal le transport du courrier par qui que ce soit d'autre que l'État. Je présume que si l'entrée dans le transport du courrier était permise à tous, un grand nombre de firmes s'y lanceraient et que cette industrie archaïque en serait bientôt révolutionnée.

La seconde classe générale de cas ou l'échange strictement volontaire est impossible apparaît quand les actions des individus ont sur d'autres individus des effets pour lesquels il n'est pas possible de les pénaliser ou de les récompenser. C'est là le problème des « effets de voisinage ». Un exemple manifeste en est celui de la pollution d'un cours d'eau. Le pollueur force en fait les autres à échanger de la bonne eau contre de la mauvaise. Il se peut que ces utilisateurs soient prêts à procéder à l'échange moyennant un certain prix ; mais il ne leur est pas possible, agissant individuellement, d'éviter l'échange ou d'imposer au pollueur une juste compensation.

Les routes nous fournissent un exemple moins immédiatement parlant. Comme il est ici techniquement possible d'identifier les utilisateurs, et donc de les faire payer, il l'est aussi de confier leur gestion à des entreprises privées. Cependant, pour les routes d'intérêt général, qui comptent de nombreuses bretelles, le coût de la collecte des droits serait extrêmement élevé si l'on devait faire payer chaque particulier pour les services spécifiques qu'il reçoit ; il faudrait en effet établir des postes de péage à toutes les entrées et sorties. La taxe sur l'essence représente une méthode, beaucoup moins coûteuse, et qui a aussi l'avantage de frapper les particuliers à peu près proportionnellement à l'usage qu'ils font des routes. Avec cette méthode, cependant, on ne peut étroitement identifier tel paiement donné avec telle utilisation donnée. Que l'entreprise privée fournisse ce service, voilà donc qui constitue une solution peu rentable, à moins qu'un important monopole privé y corresponde.

Ces considérations ne valent pas pour les autoroutes à péage, où la circulation est très dense et auxquelles l'accès est limité. Ici, le coût de la perception des droits est faible et, dans de nombreux cas, il est déjà amorti. En outre, il y a souvent plusieurs possibilités de choix pour l'usager, si bien qu'il n'existe pas de grave problème de monopole. Toutes les raisons militent

donc pour que ces autoroutes soient remises entre des mains privées. L'entreprise qui aurait la responsabilité d'une autoroute ainsi possédée et gérée devrait recevoir une partie de la taxe sur l'essence, calculée en fonction de la circulation que connaît la route en question.

Les parcs sont un cas intéressant parce qu'ils illustrent la différence entre ce que l'on peut et ce que l'on ne peut pas justifier par des effets de voisinage ; parce que, aussi, tout le monde, ou presque, tient à première vue la gestion des parcs nationaux pour une fonction normale de l'État. En fait, cependant, si des effets de voisinage peuvent justifier un parc municipal, ils ne justifient pas un parc national comme Yellowstone ou le Grand Canyon. Quelle est entre les deux la différence fondamentale ? Touchant le parc municipal, il est extrêmement difficile d'identifier les gens qui en bénéficient et de leur faire payer les avantages qu'ils en tirent. S'il existe un parc au centre d'une ville, les maisons qui l'entourent ont l'avantage de l'absence de vis-à-vis, et ceux qui le traversent ou le longent à pied en bénéficient eux aussi. Mettre des receveurs aux portes ou imposer annuellement les fenêtres donnant sur le parc reviendrait très cher et serait très difficile à réaliser. En revanche les entrées de Yellowstone ne sont pas nombreuses ; la plupart des gens qui y viennent y restent pour une longue période de temps, et il est parfaitement possible d'établir des postes de péage et d'y percevoir les droits d'entrée. C'est d'ailleurs ce qui est fait à présent, quoique le prix d'entrée ne couvre pas la totalité des coûts. Si le public tient suffisamment à ce genre d'activité pour en payer le prix, les entreprises privées auront toutes les raisons de créer des parcs de ce genre. D'ailleurs, de nombreuses entreprises privées de cette nature existent déjà à l'heure actuelle. Je ne peux pour ma part imaginer quels effets de voisinage ou quels importants effets de monopole pourraient justifier une activité de l'État dans ce domaine.

Des considérations telles que celles que j'ai rassemblées sous le titre d'« effets de voisinage » ont été utilisées pour justifier presque toutes les interventions concevables. Dans de nombreux cas, cependant, cette justification tient plus du plaidoyer *pro domo* que d'une application légitime du concept d'effet de voisinage. Les effets de voisinage sont, si j'ose dire, à double tranchant. Ils peuvent constituer une raison aussi bien de limiter les activités de l'État que de les étendre. Ils gênent certes l'échange volontaire, car il est difficile d'en identifier et d'en mesurer l'influence sur les tierces parties, mais cette difficulté est tout aussi présente dans l'activité des pouvoirs publics. Il est difficile de savoir quand les effets de voisinage sont suffisamment importants pour justifier les coûts particuliers qui naissent de l'effort fait pour en venir à bout ; il est encore plus difficile de répartir ces coûts de façon appropriée. Par voie de conséquence, quand le gouvernement s'engage dans des activités propres à triompher des effets de voisinage, il met partiellement en jeu, de par son incapacité à pénaliser ou à dédommager les individus de façon appropriée, un ensemble supplémentaire d'effets de voisinage. Quels effets sont les plus graves des premiers ou des seconds, c'est ce que l'on ne peut apprécier qu'en fonction des données de chaque cas, et encore très approximativement. En outre, l'utilisation du gouvernement pour avoir raison des effets de voisinage a elle-même un effet de voisinage extrêmement important et qui est sans relation avec l'occasion particulière qui justifie l'action gouvernementale. Chaque acte d'intervention de l'État limite directement le domaine de la liberté individuelle et menace indirectement la préservation de la liberté.

Nos principes ne nous donnent aucun moyen sûr et rapide de juger jusqu'à quel point il est approprié d'utiliser le gouvernement pour accomplir ensemble ce qu'il nous est impossible d'accomplir séparément grâce à un échange strictement volontaire. Pour chaque cas particulier d'intervention, il nous

faut dresser un bilan où nous énumérerons séparément les avantages et les inconvénients. Nos principes nous disent ce qu'il faut inscrire d'un côté et ce qu'il faut mettre de l'autre, et ils nous donnent quelques moyens de juger de l'importance relative de différentes rubriques. Nous serons en particulier toujours prêts à inscrire au passif de toute intervention publique envisagée son effet de voisinage quant à la menace qu'elle fait peser sur la liberté, et à conférer à cet effet un poids considérable. Quel poids exact lui donner, comme aux autres effets, cela dépend des circonstances. Si, par exemple, l'intervention gouvernementale existante est minime, nous attacherons un moindre poids aux effets négatifs d'une intervention gouvernementale supplémentaire. C'est là une des importantes raisons pour lesquelles nombre des premiers libéraux qui, tel Henry Simons, écrivaient à une époque où l'État était faible, du moins en fonction des critères actuels, étaient disposés à le laisser se charger de responsabilités que les libéraux d'aujourd'hui refuseraient de lui confier, maintenant qu'il a grandi de façon exagérée.

La justification paternaliste de l'intervention de l'État

La liberté est un but que ne peuvent se proposer que des individus responsables. Nous ne croyons pas à la liberté des fous ou à celle des enfants. On ne peut échapper à la nécessité de tracer une frontière entre les individus responsables et les autres, et cela indique bien qu'il existe une ambiguïté essentielle dans cette liberté qui fait notre objectif ultime. Le paternalisme est inévitable envers ceux que nous désignons comme non responsables.

Le cas le plus clair est peut-être celui des fous. Nous ne sommes désireux ni de les laisser en liberté ni de les abattre.

Il serait agréable de compter sur l'activité volontaire des individus en ce qui touche l'hébergement des fous et les soins à leur donner. Mais je pense que nous ne pouvons écarter la possibilité que ces activités charitables soient insuffisantes, ne serait-ce qu'à cause de l'effet de voisinage qui vient de ce que je tire avantage des contributions qu'autrui peut apporter au traitement des malades mentaux. Il se peut donc que nous soyons désireux de passer en l'espèce par l'intermédiaire des pouvoirs publics.

Les enfants présentent un cas plus difficile. Dans notre société, l'ultime unité agissante est la famille, et non pas l'individu. Cependant, l'acceptation de ce fait réside en grande partie dans la convenance plus que dans des principes. Nous croyons que les parents sont en général les plus capables de protéger leurs enfants et d'assurer leur développement jusqu'au jour où ils seront des individus responsables et dignes de la liberté. Mais nous ne croyons pas à la liberté des parents de faire ce qu'ils veulent d'autres individus. Les enfants sont des individus responsables au stade embryonnaire, et celui qui croit à la liberté croit qu'il faut protéger leurs droits essentiels.

En d'autres termes, et plus brutalement, les enfants sont en même temps des biens de consommation et des membres potentiellement responsables de la société. La liberté qu'ont les individus d'utiliser comme ils le veulent leurs ressources économiques inclut celle de les utiliser pour avoir des enfants – celle, si l'on veut, d'acheter les services des enfants comme ils se livreraient à une forme particulière de consommation. Mais une fois ce choix fait, les enfants ont une valeur en et par eux-mêmes et ils disposent d'une liberté propre qui n'est pas une simple extension de la liberté des parents.

La base paternaliste de l'activité gouvernementale est à plus d'un titre gênante pour un libéral ; car elle implique l'accep-

tation d'un principe – celui qui veut que certains décident pour les autres – que le libéral trouve répréhensible dans la plupart de ses applications et qu'il regarde à juste titre comme caractéristique de ses principaux adversaires intellectuels, c'est-à-dire des champions du collectivisme sous l'un ou l'autre de ses masques, que ce soit le communisme, le socialisme ou le *welfare state*[1]. Il est cependant inutile de faire comme si les problèmes étaient ici plus simples qu'ils ne le sont en réalité. Il n'y a pas moyen d'éviter la nécessité d'un certain degré de paternalisme. Comme l'écrivait Dicey en 1914, à propos d'une loi pour la protection des malades mentaux : « Le *Mental Deficiency Act* est le premier pas sur un chemin où aucun homme sain d'esprit ne peut refuser de s'engager, mais qui, si l'on va trop loin, jettera les hommes d'État dans des difficultés qu'il sera difficile de résoudre sans empiéter beaucoup sur la liberté individuelle[2]. » Il n'est pas de formule qui puisse nous dire où nous arrêter. Nous devons nous fier à notre jugement faillible, et, étant parvenus à une conclusion, à notre capacité de persuader nos semblables que cette conclusion est correcte, ou encore à leur capacité de nous persuader de modifier nos opinions. Ici comme ailleurs, il nous faut faire crédit à un consensus obtenu par tâtonnements et fondé sur la libre décision d'hommes imparfaits et prévenus.

Conclusion

Un État qui maintiendrait la loi et l'ordre, qui nous servirait de moyen pour modifier les droits de propriété et les autres

1 *Nde :* Littéralement, l'État bienfaiteur, c'est-à-dire s'efforçant de corriger les inégalités sociales par des allocations ou de relancer artificiellement le marché en stimulant l'activité par des commandes.

2 A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* (2e éd., Londres : Macmillan and Co. ; 1914).

règles du jeu économique, qui se prononcerait sur les disputes concernant l'interprétation de ces règles, qui veillerait à l'application des contrats, qui encouragerait la concurrence, qui nous fournirait un cadre monétaire, qui se préoccuperait de faire échec aux monopoles techniques et de triompher des effets de voisinage généralement regardés comme suffisamment importants pour justifier l'intervention gouvernementale, qui compléterait enfin le rôle de la charité privée et de la famille en protégeant l'irresponsable, qu'il s'agisse d'un fou ou d'un enfant – un tel État aurait, il en faut convenir, d'importantes fonctions à remplir. Le libéral conséquent n'est pas un anarchiste.

Il est cependant tout aussi vrai qu'un tel État aurait des fonctions nettement limitées et qu'il s'interdirait tout un ensemble d'activités qui, aux États-Unis, sont aujourd'hui celles du gouvernement fédéral et des gouvernements des États fédérés. Les chapitres qui suivent traiteront assez en détail de certaines de ces activités, et quelques-unes d'entre elles ont déjà été discutées, mais je pense qu'il est utile, pour clore ce chapitre, de donner simplement la liste de certaines des tâches dont se chargent actuellement les pouvoirs publics aux États-Unis et qui ne peuvent, à mon avis, se justifier vraiment en fonction des principes esquissés plus haut. Peut-être cela contribuera-t-il à donner une idée de l'ampleur du rôle qu'un libéral assigne aux pouvoirs publics.

1. En agriculture, les programmes de soutien de la parité des prix.
2. Les taxes sur les importations et les restrictions aux exportations : quotas concernant actuellement le pétrole, le sucre, etc.
3. Le contrôle gouvernemental de la production : programme agricole, rationnement du pétrole tel qu'il est pratiqué par la commission des chemins de fer du Texas.

4. Le contrôle des loyers, tel qu'il est encore pratiqué à New York et, plus généralement, les contrôles des prix et des salaires tels qu'ils ont été imposés durant et immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale.
5. Les taux minimaux légaux des salaires ; ou les prix maximaux légaux : maximum légal des taux d'intérêt payé sur les dépôts à vue dans les banques commerciales, taux maximaux légaux payés sur l'épargne et les dépôts à terme.
6. La réglementation détaillée des industries, telle celle des banques, ou celle des transports par la Commission du commerce inter-États. Cette dernière réglementation, quand elle fut d'abord introduite, se justifiait, touchant les chemins de fer, pour des raisons de monopole technique ; elle n'a aujourd'hui aucune justification pour aucun moyen de transport.
7. Le contrôle de la radio et de la télévision par la Commission fédérale des communications. Cet exemple, analogue aux précédents, mérite cependant une mention spéciale car il suppose une censure implicite et la violation de la liberté de parole [1].
8. Les programmes actuels de sécurité sociale, en particulier les programmes de retraite, qui forcent en fait les gens : *a*) à consacrer une fraction spécifiée de leurs revenus à la constitution d'un fonds de retraite ; *b*) à s'adresser pour ce faire à une entreprise publique.

Le fait que dans divers États ou villes, l'exercice de certains métiers ou professions est réservé à ceux qui possèdent une autorisation, une licence ou une patente, cette autorisation

1 *Nde :* Il est à noter que cette commission se borne en fait à donner l'autorisation de s'ouvrir aux nouvelles compagnies de T.V. ou de radio et à leur attribuer une longueur d'onde ou un canal ; elle n'a pas ensuite le moindre contrôle sur les émissions.

étant tout autre chose que le simple reçu d'une taxe que doit payer celui qui veut se lancer dans telle ou telle activité.

9. La masse des programmes destinés à subventionner la construction de logements.
10. La conscription en temps de paix. Dans le cadre du marché libre, le dispositif indiqué est celui du volontariat. Rien ne justifie que l'on ne paye pas le prix nécessaire pour attirer le nombre nécessaire d'hommes. Les dispositions actuelles sont iniques et arbitraires ; elles violent gravement la liberté que devraient avoir les jeunes gens de mener leur vie comme ils l'entendent, et sont probablement plus coûteuses que celles que nous proposons. (La formation militaire universelle destinée à fournir une réserve pour le temps de guerre constitue un problème différent et peut se justifier à partir des positions du libéralisme.)
11. Les parcs nationaux (voir ci-dessus).
12. L'interdiction légale de tirer un bénéfice du transport du courrier.
13. Les routes à péage, lorsqu'elles sont propriété publique et sont administrées par les pouvoirs publics.

Cette liste est loin d'être exhaustive.

3 LE CONTRÔLE DE LA MONNAIE

Ces dernières décennies, on a essentiellement invoqué le « plein emploi » et la « croissance économique » pour justifier l'élargissement de l'intervention des pouvoirs publics dans les affaires économiques. Une économie de libre entreprise privée, nous dit-on, est par inhérence instable. Laissée à elle-même, elle engendre des cycles récurrents d'expansion et de dépression : L'État doit donc intervenir afin de maintenir les choses en ordre de marche. Ces arguments ont eu une puissance particulière au cours de la Grande Crise des années 1930 ; ils ont constitué un des facteurs principaux qui donnèrent naissance au *New Deal* et, dans d'autres pays, à des extensions analogues de l'intervention gouvernementale. Plus récemment, c'est la « croissance économique » qui est devenue le cri de ralliement le plus populaire. L'État, soutient-on, doit veiller à ce que l'économie connaisse l'expansion – et fournisse ainsi de quoi entretenir la guerre froide –, et il doit démontrer aux nations non alignées qu'une démocratie peut croître plus rapidement qu'un État communiste.

Ces arguments sont parfaitement fallacieux. Le fait est que la Grande Crise, comme la plupart des autres périodes de

chômage grave, est venue de la mauvaise gestion du gouvernement américain plutôt que de je ne sais quelle instabilité inhérente à l'économie privée. Une administration gouvernementale, le Système de la réserve fédérale, s'était vu confier la responsabilité de la politique monétaire. En 1930 et 1931, elle mit tant d'incompétence à remplir sa charge qu'elle transforma en catastrophe majeure ce qui n'eût été autrement qu'une contraction modérée.

Aujourd'hui, ce sont les mesures gouvernementales qui représentent les principaux obstacles à la croissance économique des États-Unis. Les restrictions du commerce international, la lourdeur des impôts, la complexité et l'injustice de la structure fiscale, l'existence dans divers domaines de commissions de réglementation, la fixation par le gouvernement des prix et des salaires, etc. – voilà qui donne aux particuliers toutes les raisons de mal utiliser leurs ressources, voilà qui nuit à l'investissement de l'épargne nouvelle. Ce dont nous avons instamment besoin, pour la stabilité économique comme pour la croissance, c'est d'une réduction, et non pas d'une augmentation, de l'intervention gouvernementale.

Pareille réduction laisserait encore dans ces domaines un rôle important aux pouvoirs publics. Il est bon, en effet, que nous utilisions l'État pour assurer un cadre monétaire stable à une économie libre : cela relève de sa fonction plus générale, qui est de nous fournir un cadre légal stable. Il est également bon que nous l'utilisions pour donner aux individus dont les valeurs s'accordent avec cet objectif un cadre général qui leur permette de contribuer à la croissance économique.

La politique monétaire et la politique fiscale ou budgétaire sont les deux principaux aspects de la politique gouvernementale en ce qui touche la stabilité économique.

Notre tâche, dans le présent chapitre et dans le suivant, sera de naviguer entre deux opinions dont aucune n'est acceptable bien que toutes deux aient leur séduction. La première est celle selon laquelle un étalon-or parfaitement automatique est à la fois possible et désirable, et résoudrait tous les problèmes que pose l'encouragement de la coopération économique entre individus et entre nations dans un environnement stable. La seconde est la croyance qui veut que la nécessité de répondre à des circonstances imprévues exige que l'on confie à un groupe de techniciens, rassemblés dans une banque centrale « indépendante » ou dans quelque autre organisme bureaucratique, de larges pouvoirs discrétionnaires. Ni ce Charybde ni ce Scylla n'ont fourni dans le passé de solution satisfaisante ; et il est vraisemblable que ni l'un ni l'autre n'en produiront dans l'avenir.

Fondamentalement, un libéral redoute la concentration du pouvoir. Son objectif est de préserver, pour chaque individu pris séparément, un degré maximal de liberté qui soit compatible avec la nécessité de ne pas empiéter sur la liberté d'autrui. Il croit que cet objectif exige que le pouvoir soit dispersé. Il s'interdit d'assigner au gouvernement toute fonction que pourrait remplir le marché, à la fois parce que c'est là substituer dans ce domaine précis la coercition à la coopération volontaire, et parce qu'en donnant au gouvernement un rôle accru, on menace la liberté dans d'autres domaines.

La nécessité d'une dispersion du pouvoir pose en matière monétaire un problème particulièrement difficile. On est généralement d'accord pour penser que l'État doit avoir certaines responsabilités dans le domaine monétaire. On reconnaît aussi que le contrôle de la monnaie peut en outre être fort efficace pour maîtriser l'économie dans son ensemble et lui donner forme. Cette efficacité est illustrée de façon spectaculaire dans ce fameux propos de Lénine, qui disait que le meilleur moyen

de détruire une société était de détruire sa monnaie. On sait de même à quel point le contrôle de la monnaie a permis aux souverains, depuis des temps immémoriaux, d'infliger de lourds impôts à leurs peuples, et cela très souvent sans l'agrément explicite du corps législatif quand il en existait un. La chose a été vraie depuis le temps où les monarques faisaient cisailler la monnaie ou adoptaient des expédients du même ordre, jusqu'à aujourd'hui, où des techniques modernes plus raffinées nous permettent de faire marcher la planche à billets ou, plus simplement, de falsifier les comptes.

Le problème est de créer des dispositifs institutionnels, qui, en même temps qu'ils permettent à l'État d'exercer ses responsabilités monétaires, limitent pourtant le pouvoir ainsi conféré et empêchent qu'il ne soit utilisé d'une manière qui tende à affaiblir, plutôt qu'à renforcer, la société libre.

Un étalon-marchandise

Du point de vue historique, le mécanisme que l'on retrouve le plus fréquemment en de nombreux lieux différents et tout au long des siècles est celui de l'étalon-marchandise. C'est-à-dire que l'on utilise comme monnaie une marchandise physique telle que l'or ou l'argent, le cuivre ou l'étain, les cigarettes ou le cognac, etc. Si la monnaie était faite tout entière d'une marchandise de ce type, il n'y aurait en principe aucun besoin de contrôle par les pouvoirs publics. La quantité de monnaie se trouvant dans la société dépendrait, plus que d'autre chose, du coût de production de cette marchandise. Les variations de la quantité d'argent dépendraient des changements que connaîtraient les conditions techniques de production de la marchandise et des modifications subies par la demande d'argent. C'est là l'idéal qui anime nombre de ceux qui prônent un étalon-or automatique.

En réalité, les étalons-marchandise se sont beaucoup écartés de ce modèle simple, qui n'exige aucune intervention gouvernementale. Historiquement, l'existence de l'étalon-or ou de l'étalon-argent, par exemple, a été accompagnée par le développement d'une monnaie fiduciaire apparemment convertible en or ou en argent selon des modalités fixes. Une fort bonne raison préside à ce développement. Le défaut fondamental d'un étalon-marchandise, du point de vue de la société dans son ensemble, est qu'il exige l'utilisation de ressources réelles qui viennent s'ajouter à la masse monétaire. S'il faut travailler dur pour extraire de l'or du sol sud-africain... c'est afin de l'enterrer de nouveau à Fort Knox ou autres caves similaires. La nécessité où l'on se trouve d'utiliser des ressources réelles pour que fonctionne un étalon-marchandise incite fortement à trouver des moyens d'obtenir le même résultat sans employer lesdites ressources. Si l'on accepte comme monnaie des morceaux de papier sur lesquels est imprimé : « Je promets de payer X unités de l'étalon-marchandise », ils peuvent remplir les mêmes fonctions que les lingots d'or ou d'argent, alors que leur production requiert la mise en œuvre de beaucoup moins de ressources. Ce point, que j'ai examiné plus longuement ailleurs [1] me paraît être la difficulté fondamentale que soulève un étalon-marchandise.

Si un étalon-marchandise automatique était possible, il fournirait une excellente issue à ce dilemme que pose au libéral l'existence d'un cadre monétaire stable qui ne soit pas menacé par l'exercice irresponsable des pouvoirs monétaires. Si, par exemple, un véritable étalon-or existait, c'est-à-dire si 100 % de la monnaie du pays consistaient réellement en or, et si le grand public était imbu de la mythologie de l'étalon-or et

1 *A Program for Monetary Stability* (*Programme en vue de la stabilité monétaire*), New York, Fordham University Press, 1959, pp. 4-8.

persuadé qu'il est immoral et contre-indiqué que le gouvernement intervienne dans son fonctionnement, nous aurions une garantie efficace contre les manipulations gouvernementales et contre des initiatives monétaires irresponsables. Bref, avec un tel étalon, les pouvoirs monétaires de l'État seraient minimes. Mais, nous l'avons dit, pareil système automatique ne s'est jamais révélé possible au cours de l'histoire. Les choses ont toujours tendu à se développer en direction d'un système mixte, où des éléments fiduciaires tels que billets de banque et dépôts, venaient s'ajouter à la marchandise monétaire. Et, une fois introduits ces éléments fiduciaires, il s'est révélé difficile d'éviter que le gouvernement ne les contrôle, même quand ils avaient initialement été produits par des particuliers. La raison fondamentale en est la difficulté qu'il y a à empêcher la contrefaçon ou son équivalent économique. La création d'une monnaie fiduciaire constitue en quelque sorte un contrat par lequel on s'engage à payer en monnaie étalon. Il se trouve qu'il y a généralement un long intervalle entre la prise de cet engagement et son exécution : cela rend d'autant plus difficile l'application du contrat, et la tentation n'en est que plus forte de passer des contrats frauduleux. En outre, une fois introduits les éléments fiduciaires, la tentation est presque irrésistible pour le gouvernement lui-même d'émettre de la monnaie fiduciaire. En pratique, par conséquent, les étalons-marchandise ont eu tendance à devenir des étalons mixtes qui supposent une importante intervention de l'État.

Il convient de noter qu'en dépit des nombreux propos que l'on entend tenir en faveur de l'étalon-or, personne, ou presque, ne désire vraiment un véritable étalon-or. Ceux qui s'en disent les partisans veulent presque invariablement parler du type actuel d'étalon ou du type d'étalon qui existait dans les années 1930, c'est-à-dire un étalon-or géré par une banque centrale ou une autre administration gouvernementale, qui détient une petite quantité d'or en tant que « soutien » – pour

utiliser ce terme très trompeur – de la monnaie fiduciaire. Certains vont jusqu'à se dire favorables au type d'étalon qui existait dans les années 1920, quand l'or – ou les certificats-or – circulait vraiment de la main à la main, et quand existait, si l'on veut, un « étalon-pièce d'or » ; mais même eux sont partisans de la coexistence avec l'or d'une monnaie fiduciaire gouvernementale à quoi s'ajouteraient les dépôts des banques, ces dernières détenant des réserves soit en or soit en monnaie fiduciaire. Et même durant la prétendue « grande époque » de l'étalon-or, au XIX^e^ siècle, quand la Banque d'Angleterre était censée gérer d'une main habile l'étalon-or, et alors que la situation était certes moins grave qu'aujourd'hui, où pays après pays ont accepté l'opinion qui veut que le gouvernement ait la responsabilité du « plein emploi » – le système monétaire était loin de comporter un étalon-or entièrement automatique.

Je conclus de tout cela qu'un étalon-marchandise automatique n'est ni possible ni désirable comme solution du problème que pose l'établissement de dispositifs monétaires pour une société libre. Il n'est pas désirable, car il implique que l'on consacre une forte somme à l'obtention des ressources nécessaires à la production de l'étalon monétaire. Il n'est pas possible, car la mythologie nécessaire à son existence effective fait défaut.

Cette conclusion s'appuie non seulement sur le témoignage de l'histoire en général mais aussi sur celui des États-Unis en particulier. De 1879 – année où reprirent les paiements en or interrompus par la guerre de Sécession – à 1913, les États-Unis vécurent sur l'étalon-or. Quoique plus proche de l'étalon-or entièrement automatique que tout ce que nous avons pu connaître depuis la fin de la Première Guerre mondiale, il était encore loin de s'agir d'un étalon à 100 %. Il y eut des émissions gouvernementales de papier-monnaie, et les banques privées émettaient la plus grande partie de l'argent moné-

taire en circulation sous la forme de dépôts ; les opérations bancaires étaient étroitement réglementées : celles des banques nationales par le contrôleur de la monnaie, celles des banques des États fédérés par les autorités bancaires de ces États. L'or, qu'il fût détenu par le Trésor, par les banques ou par les particuliers sous forme de pièces ou de certificats-or représentait entre 10 et 20 % de la masse monétaire, le pourcentage exact variant d'année en année. Les 80 à 90 % restants étaient faits d'argent, de monnaie fiduciaire et de dépôts bancaires sans contrepartie en or.

Rétrospectivement, le système peut nous sembler avoir raisonnablement bien fonctionné. Aux yeux des Américains de l'époque, ce n'était manifestement pas le cas. Dans les années 1880, ce fut un signe d'insatisfaction que l'agitation à propos de l'argent, dont le sommet fut le discours de Bryan sur la « croix d'or », qui donna le ton à l'élection de 1896. Cette agitation fut à son tour largement responsable de la grave dépression du début des années 1890 ; elle répandit la peur que les États-Unis n'abandonnent l'or et que le dollar ne perde, en conséquence, de sa valeur par rapport aux monnaies étrangères. Cela provoqua une fuite du dollar et une sortie de capitaux qui entraînèrent une déflation.

Les crises financières successives de 1873, 1884, 1890 et 1894 eurent pour résultat la demande universelle d'une réforme bancaire de la part des milieux d'affaires et de ceux de la banque. La panique de 1907, où les banques s'entendirent dans le refus de convertir à vue les dépôts en monnaie, finit par cristalliser en l'exigence d'une action gouvernementale d'urgence le sentiment d'insatisfaction provoqué par le système financier. Le Congrès créa une Commission monétaire nationale dont les recommandations (en 1910) furent reprises par le *Federal Reserve Act* de 1913. Les réformes qu'entraîna cette loi eurent l'appui de tous les secteurs de la communauté

– depuis la classe ouvrière jusqu'aux banquiers – et des deux partis politiques : si le président de la Commission monétaire nationale, Nelson W. Aldrich, fut un républicain, ce fut un sénateur démocrate, Carter W. Glass, qui eut la principale responsabilité dans le vote du *Federal Reserve Act*.

La transformation du système monétaire qu'apporta cette loi se révéla être en pratique beaucoup plus rigoureuse que ne l'avaient voulu ses auteurs ou ses partisans. À l'époque où elle fut votée, l'étalon-or régnait sans conteste dans le monde – non pas un étalon-or parfaitement automatique, mais quelque chose de beaucoup plus près de cet idéal que tout ce que nous avons connu depuis. On tenait pour acquis qu'il continuerait d'en être de même et qu'ainsi les pouvoirs du Système de la réserve fédérale seraient étroitement limités. Mais la loi était à peine votée que la Grande Guerre éclata et que l'on abandonna l'étalon-or dans une très large mesure. À la fin de la guerre le Système de la réserve n'était plus un ajout mineur à l'étalon-or, destiné à assurer la convertibilité d'une forme de monnaie en d'autres et à réglementer et superviser l'activité des banques. Il avait acquis une puissante autorité discrétionnaire et se trouvait capable de fixer la quantité de monnaie dont pouvaient disposer les États-Unis et d'influer à travers le monde sur les conditions financières internationales.

Une autorité monétaire discrétionnaire

La création du Système de la réserve fédérale a été le changement le plus notable qu'aient subi les institutions monétaires américaines depuis au moins le *National Banking Act* de la guerre de Sécession. Pour la première fois depuis l'expiration, en 1836, de la charte de la Seconde Banque des États-Unis, on vit se créer une institution officielle distincte qui

était explicitement chargée de la responsabilité de la situation monétaire et censément investie d'un pouvoir propre à obtenir la stabilité monétaire ou, du moins, à prévenir une instabilité prononcée. Il est par conséquent instructif de comparer l'expérience qui précéda cette création avec celle qui la suivit. Nous choisirons pour ce faire la période qui va de la guerre de Sécession à 1914 et celle, d'égale longueur, qui va de 1914 à aujourd'hui.

La seconde période fut évidemment la plus instable du point de vue économique, si l'on mesure l'instabilité des fluctuations de la masse monétaire, à celles des prix, ou à celles de la production. Cela reflète en partie l'influence des deux guerres mondiales, qui eussent assurément été une source d'instabilité quel que fût notre système monétaire. Mais même si l'on ne tient pas compte des guerres et des immédiats après-guerres, et si l'on ne prend en considération que les années de paix – soit de 1920 à 1939 et de 1947 à aujourd'hui –, le résultat est le même. La masse monétaire, les prix et la production ont été nettement plus instables après la création du Système de la réserve qu'avant. La période la plus spectaculaire d'instabilité de la production a été bien sûr celle, entre les deux guerres, où l'on trouve les graves contractions de 1920-1921, 1929-1933 et 1937-1938. Aucune autre période de vingt ans ne comporte dans l'histoire américaine jusqu'à trois contractions aussi graves.

Cette comparaison sommaire ne prouve évidemment pas que le Système de la réserve fédérale n'ait pas réussi à contribuer à la stabilité monétaire. Peut-être les problèmes que le Système dut affronter étaient-ils plus graves que ceux que l'on aurait pu rencontrer dans la structure monétaire antérieure. Et peut-être ces problèmes auraient-ils provoqué un degré encore plus grand d'instabilité monétaire si le Système n'avait

pas existé. Mais cette comparaison sommaire devrait au moins faire réfléchir le lecteur avant qu'il tienne pour acquis, comme on le fait si souvent, qu'une administration aussi ancienne, aussi puissante, aussi influente que le Système de la réserve fédérale joue un rôle nécessaire et désirable et contribue à atteindre les objectifs pour lesquels elle a été fondée.

J'en suis moi-même persuadé, m'appuyant comme je le fais sur une étude approfondie des données historiques : la différence de stabilité économique que révèle la comparaison en question est attribuable, en fait, à la différence entre les institutions monétaires. Je pense, premièrement, qu'un tiers au moins de la hausse des prix durant et juste après la Première Guerre mondiale est due à la création du Système de la réserve fédérale et ne se serait pas produite si l'on avait conservé le système bancaire précédent ; et, deuxièmement, que la gravité de chacune des contractions majeures – 1920-1921, 1929-1933 et 1937-1938 – est directement attribuable à des fautes, par action ou par omission, commises par les dirigeants du Système de la réserve et n'aurait pas été la même si les dispositifs monétaires et bancaires antérieurs avaient été en place. Certes, il aurait fort bien pu se faire que l'on assistât à l'occasion à des récessions, mais il est extrêmement improbable qu'aucune de ces récessions se fût transformée en une contraction majeure.

Il va de soi que je ne peux ici donner toutes mes preuves [1]. Cependant, compte tenu de l'importance du rôle que la Grande Crise de 1929-1933 a joué dans la formation – ou, dirais-je, la déformation – des attitudes générales envers le rôle du gouvernement dans les affaires économiques, peut-être

1 Voir mon *A Program..., op. cit.*, ainsi que Milton Friedman et Anna J. Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867-1960* [*Histoire monétaire des États-Unis de 1867 à 1960*], Princeton, Princeton University Press.

vaut-il la peine d'indiquer plus précisément à propos de cet épisode le genre d'interprétation que suggèrent les faits.

De par son caractère spectaculaire, le krach boursier d'octobre 1929, qui mit fin au mouvement de hausse de 1928 et 1929, est souvent considéré à la fois comme le début et comme la principale cause prochaine de la Grande Crise. Cela n'est pas exact. Le sommet de l'activité fut atteint au milieu de 1929, quelques mois avant le krach. Si ce sommet a été atteint aussi tôt, il se pourrait fort bien que ce fût en partie par suite de la relative rareté de la monnaie qu'imposa le Système de la réserve fédérale dans une tentative pour combattre la « spéculation » ; de cette façon indirecte le marché financier peut avoir joué son rôle parmi les causes déterminantes de la contraction. Le krach boursier, à son tour, eut sans aucun doute des effets indirects sur la confiance des milieux d'affaires et sur la disposition des particuliers à dépenser, ce qui a exercé une influence déprimante sur le cours des affaires. Mais, à eux seuls, ces effets n'auraient pu provoquer un effondrement de l'activité économique. Au pire, ils auraient rendu la contraction un peu plus longue et plus grave que les récessions bénignes qui ont habituellement ponctué la croissance économique des États-Unis tout au long de leur histoire ; ils n'en auraient pas fait la catastrophe qu'elle est devenue.

Durant la première année, ou à peu près, la contraction ne présenta aucun de ces traits particuliers qui devaient caractériser son évolution ultérieure. Le déclin économique fut plus grave qu'au cours de la première année de la plupart des contractions, du fait, peut-être, du krach boursier, auquel s'ajoutait, depuis la mi-1928 une rareté inhabituelle de la monnaie. Mais on ne put observer aucune caractéristique qualitativement différente. Rien n'indiquait que la situation dût dégénérer en catastrophe majeure. Sauf raisonnement naïf du type *post hoc, ergo propter hoc*, il n'y avait rien dans

la situation économique telle qu'elle se présentait, disons, en septembre ou octobre 1930, qui rendît inévitable, ni même probable, le déclin continu et drastique des années suivantes. Il est rétrospectivement clair que la Réserve fédérale aurait à l'époque déjà dû se comporter différemment qu'elle ne le fit et, notamment, qu'elle n'aurait pas dû permettre que la masse monétaire diminuât de près de 3 %, d'août 1929 à octobre 1930 – diminution plus importante qu'au cours de toutes les contractions antérieures, les plus graves mises à part. Néanmoins, bien que ce fût là une faute, elle était peut-être excusable et n'était certainement pas critique.

Le caractère de la contraction changea radicalement en novembre 1930, quand une série de faillites bancaires entraîna une ruée universelle sur les banques, c'est-à-dire la tentative par les déposants de convertir leurs dépôts en numéraire. La contagion s'étendit de loin en loin et atteignit son apogée le 11 décembre 1930, jour où la Banque des États-Unis fit faillite. Cette faillite eut un caractère de gravité non seulement parce que cette banque, avec plus de 200 millions de dollars de dépôts, était une des plus grandes des États-Unis, mais aussi parce que, bien qu'il s'agisse d'une banque commerciale ordinaire, son nom avait amené beaucoup de gens, en Amérique et, encore plus, à l'étranger, à la regarder comme une sorte de banque officielle.

Avant octobre 1930, aucun signe n'était apparu d'une crise de liquidité ou d'une perte de confiance dans les banques. À partir de ce mois-là, l'économie fut frappée par des crises récurrentes de liquidité. La vague des faillites bancaires ne diminuait un moment que pour reprendre de plus belle quand quelques faillites dramatiques, ou d'autres événements, provoquaient une nouvelle perte de confiance dans le système bancaire et une nouvelle série de ruées sur les banques. L'importance de tout cela venait non seulement des faillites mais également de leur effet sur la masse monétaire.

Dans un système bancaire comme le système américain, une banque ne détient évidemment pas un dollar en numéraire (ou son équivalent) pour un dollar de dépôt. C'est pourquoi « dépôt » est un terme si trompeur. Lorsqu'on dépose un dollar en espèces dans une banque, celle-ci ajoute peut-être quinze ou vingt *cents* à son numéraire ; et elle prête le reste à un autre guichet. L'emprunteur redépose à son tour son emprunt dans la même banque ou dans une autre et le processus se répète. Il en résulte que pour chaque dollar en espèces que détiennent les banques, elles doivent plusieurs dollars en dépôts. La masse monétaire totale – argent liquide plus dépôts – pour une quantité donnée de numéraire, est par conséquent d'autant plus importante qu'est plus grande la fraction de son argent que le public est désireux de laisser en dépôt. Toute tentative massive de la part des déposants de « toucher leur argent » signifie donc nécessairement un déclin de la quantité totale d'argent, à moins que n'existent une façon de créer de l'argent liquide supplémentaire et, pour les banques, une manière de se procurer ce supplément. Autrement, une banque qui cherche à satisfaire ses déposants exercera une pression sur d'autres banques en réclamant le remboursement de ses prêts, en vendant ses placements ou en retirant ses propres dépôts, et ces banques à leur tour exerceront une pression sur d'autres. Ce cercle vicieux, si on le laisse se développer, s'élargit de lui-même, au fur et à mesure que les efforts des banques pour se procurer du numéraire entraînent une baisse du prix des valeurs, rendant insolvables des banques qui auraient autrement été parfaitement solides, ébranlent la confiance des déposants et relancent le cycle.

Ce fut précisément ce type de situation qui conduisit en 1907, sous le système antérieur à celui de la Réserve fédérale, à une panique bancaire et à une suspension concertée de la convertibilité des dépôts en numéraire. Pareille suspension fut une mesure drastique et pour un court moment ne fit qu'aggraver les choses. Mais ce fut aussi une mesure théra-

peutique. Elle coupa court au cercle vicieux en prévenant l'extension de la contagion, en empêchant que la faillite de quelques banques ne fît pression sur les autres et n'amène à la faillite des banques par ailleurs solides. Quand, après quelques semaines ou quelques mois, la situation se fut stabilisée, la suspension put être supprimée et le rétablissement put commencer sans contraction monétaire.

Comme nous l'avons vu, l'une des principales raisons qui conduisirent à la création du Système de la réserve fédérale fut la nécessité d'être en mesure d'affronter une situation de cette sorte. Le Système de la réserve reçut le pouvoir de créer plus d'argent liquide si le public manifestait une demande importante de numéraire, et on lui donna les moyens de mettre ce numéraire à la disposition des banques avec pour garantie l'actif de ces dernières. On pensait que, de cette façon, toute menace de panique pourrait être évitée, qu'il n'y aurait aucun besoin de suspendre la convertibilité et que l'on pourrait ainsi faire l'entière économie des effets déprimants des crises monétaires.

C'est en novembre et décembre 1930, à la suite de la série de fermetures des banques dont nous avons déjà parlé, que se fit sentir le premier besoin de ces pouvoirs et que leur efficacité fut donc pour la première fois mise à l'épreuve. Le Système de la réserve échoua misérablement à cet examen. Il ne fit rien ou presque pour fournir le système bancaire en liquidités, comme s'il eût considéré que la fermeture des banques n'appelait de sa part aucune action particulière. Il vaut cependant la peine de noter que l'échec de la Réserve fédérale fut un échec de la volonté et non pas des moyens. À cette occasion, comme à celles qui suivirent, le Système avait amplement la possibilité de fournir aux banques le numéraire que réclamaient leurs déposants. La chose eût-elle été faite que les fermetures des banques se fussent bientôt arrêtées et que la débâcle monétaire eût été évitée.

La première vague de faillites bancaires mourut et, au début de 1931, les signes se manifestèrent d'un retour à la confiance. Le Système de la réserve profita de l'occasion pour compenser les forces qui tendaient naturellement à l'expansion en s'engageant dans une action légèrement déflationniste. Même ainsi, on pouvait apercevoir des signes évidents d'amélioration, non seulement dans le domaine monétaire, mais aussi dans les autres activités économiques. Les chiffres des quatre ou cinq premiers mois de 1931, si on les examine sans se référer à ce qui suivit en réalité, présentent toutes les caractéristiques du creux d'un cycle et du début d'une reprise.

Cette esquisse de reprise eut pourtant la vie brève. De nouvelles faillites bancaires déclenchèrent une autre série de ruées, et donc, un nouveau déclin de la masse monétaire. Encore une fois, le Système de la réserve ne fit rien. Face à une liquidation sans précédent du système bancaire commercial, les livres du « prêteur du dernier recours » montrent une baisse des crédits mis à la disposition des banques.

En septembre 1931, la Grande-Bretagne abandonna l'étalon-or. Ce geste fut précédé et suivi de retraits d'or aux États-Unis. Bien que l'or ait afflué aux États-Unis les deux années précédentes, et que le stock d'or américain et le rapport de l'encaisse-or à l'argent en circulation n'aient jamais cessé d'être élevés, la Réserve fédérale réagit à ces retraits avec une vigueur et une promptitude qu'elle n'avait pas manifestées lors de la précédente saignée intérieure. Et elle le fit d'une manière qui ne pouvait qu'accroître les difficultés financières. Après plus de deux ans de grave contraction économique, le Système de la réserve éleva le taux d'escompte – soit le taux d'intérêt auquel il était disposé à prêter aux banques – plus fortement qu'il ne l'avait jamais fait auparavant ou qu'il ne le fit jamais depuis. Cette mesure fit cesser la fuite de l'or. Elle s'accompagna aussi d'une augmentation spectaculaire des

faillites bancaires et des ruées sur les banques. Au cours des six mois qui séparent août 1931 de janvier 1932, une banque sur dix environ suspendit ses opérations et les dépôts totaux des banques commerciales tombèrent de 15 %.

En 1932, un renversement temporaire de politique, accompagné de l'achat de un milliard de dollars d'obligations d'État, ralentit le rythme du déclin. Si cette mesure avait été prise en 1931, elle aurait presque sûrement suffi à prévenir la débâcle que nous venons de décrire. En 1932, il était trop tard pour qu'il s'agît là d'autre chose que d'un palliatif, et quand la Réserve fédérale revint à sa passivité, l'amélioration temporaire fut suivie d'un nouvel effondrement qui se termina par le *Banking Holiday* de 1933, quand toutes les banques des États-Unis furent officiellement fermées pour plus d'une semaine. Ainsi, un système créé en grande partie pour interdire une suspension temporaire de la convertibilité des dépôts en numéraire – mesure qui avait auparavant empêché les banques de faire faillite – amena d'abord un tiers des banques du pays à disparaître, puis permit une suspension de la convertibilité qui fut incomparablement plus importante et plus grave que toute suspension antérieure. Si grande est pourtant la capacité d'autojustification que le Conseil de la réserve fédérale put écrire dans son rapport annuel pour 1933 : « L'aptitude des banques de la Réserve fédérale à répondre à d'énormes demandes de numéraire durant la crise a démontré l'efficacité du système monétaire du pays tel que le fixe le *Federal Reserve Act* [...] Il est difficile de dire quel aurait été le cours de la dépression si le Système de la réserve fédérale n'avait pas poursuivi une politique libérale d'achats sur l'*open market*. »

Au total, de juillet 1929 à mars 1933, la masse monétaire diminua d'un tiers aux États-Unis, et plus des deux tiers de cette diminution se produisirent après l'abandon de l'étalon-or par la Grande-Bretagne. Si, comme cela pouvait et devait

évidemment être fait, on avait empêché la masse monétaire de décliner, la contraction aurait été et plus courte et beaucoup moins rigoureuse. Peut-être aurait-elle encore été relativement grave, vue dans une perspective historique ; mais il eût été littéralement inconcevable que le revenu monétaire diminuât en quatre ans de moitié, et les prix de plus d'un tiers, s'il n'y avait eu aucune diminution de la masse monétaire. Je n'ai connaissance d'aucune dépression grave, dans quelque pays et à quelque époque que ce soit, qui n'ait été accompagnée d'une nette diminution de la masse monétaire, et je ne connais de même aucune diminution de la masse monétaire qui ne se soit accompagnée d'une grave dépression.

Aux États-Unis, la Grande Crise, loin d'être le signe d'une instabilité inhérente au système de l'entreprise privée, atteste tout le mal qui peut être fait par les erreurs d'un petit nombre d'hommes quand ils détiennent de vastes pouvoirs sur le système monétaire d'un pays.

Peut-être – mais je ne le crois pas – ces erreurs étaient-elles excusables, compte tenu des données dont disposaient ces hommes à l'époque. L'essentiel n'est d'ailleurs pas là. Tout système est mauvais qui confère à une poignée d'hommes un pouvoir et une liberté d'action tels que leurs erreurs – excusables ou non – peuvent avoir des effets d'une si grande portée. C'est un mauvais système pour ceux qui croient en la liberté, simplement parce qu'il donne un pareil pouvoir à quelques-uns sans aucun contrôle efficace du corps politique – c'est là l'argument majeur contre une banque centrale « indépendante ». Mais c'est un mauvais système même pour ceux qui mettent la sécurité au-dessus de la liberté. Excusables ou non, on ne peut éviter les erreurs dans un système qui, en dispersant la responsabilité, n'en donne pas moins le pouvoir à un petit nombre d'hommes, et qui fait ainsi dépendre d'accidents de la personnalité d'importantes initiatives. C'est là l'argument

technique clé contre une banque indépendante. Pour parler à la manière de Clemenceau, la monnaie est une question trop sérieuse pour être confiée à des banquiers centraux.

Pour des règles contre des autorités monétaires

Si, pour atteindre nos objectifs, nous ne pouvons ni faire confiance au fonctionnement d'un étalon-or entièrement automatique, ni laisser une trop grande liberté d'action à des organismes indépendants, comment créer un système monétaire qui, tout en étant stable, soit à l'abri des manipulations irresponsables des autorités ? En d'autres termes, comment créer un système qui fournisse le cadre monétaire nécessaire à une économie de libre entreprise, mais qui, en même temps, ne soit pas susceptible d'être utilisé comme source de pouvoir et, ainsi, ne puisse menacer la liberté économique et politique ?

Une seule solution a été jusqu'à présent suggérée qui soit porteuse de promesses : il faut chercher à parvenir au gouvernement de la loi et non à celui des hommes, en édictant pour cela des règles qui permettront au public d'exercer un contrôle sur la politique monétaire par l'intermédiaire de ses mandants, pareil contrôle ne mettant pourtant pas cette politique à la merci des caprices des politiciens.

Chaque fois que l'on suggère qu'il est désirable de fixer par la voie législative une règle à la politique monétaire, on obtient cette réponse stéréotypée qu'il y a peu de sens à ligoter ainsi les mains de l'autorité monétaire, car cette dernière, outre qu'elle peut toujours, si elle le veut, faire de son propre chef ce que la règle exigerait qu'elle fît, a d'autres choix à sa disposition, ce qui lui permettrait « assurément » de faire mieux que ce que commanderait la règle. Une autre version

du même argument vaut pour le corps législatif. Si celui-ci est prêt à adopter une règle, nous dit-on, il est certain qu'il sera tout aussi disposé à voter la « bonne » politique dans chaque cas spécifique. Alors, ajoute-t-on, comment l'adoption d'une règle assurerait-elle une protection quelconque contre une action politique irresponsable ?

Appliquons la même argumentation moyennant seulement quelques changements terminologiques, au premier amendement de la Constitution américaine et à la Déclaration des droits tout entière. N'est-il pas absurde, peut-on se demander, de disposer d'une interdiction type de l'atteinte à la liberté de parole ? Pourquoi ne pas prendre chaque cas séparément et le traiter selon ses mérites ? Ne retrouvons-nous pas là l'équivalent de cet argument usuel de politique monétaire qu'il est indésirable de lier par avance les mains de l'autorité monétaire, et qu'elle devrait être laissée libre de traiter chaque cas tel qu'il se présente ?

Un homme veut se tenir à un coin de rue et prôner la régulation des naissances ; un autre, le communisme ; un troisième, le végétarisme ; et ainsi de suite, *ad infinitum*. Pourquoi ne pas voter une loi conférant ou interdisant à chacun le droit de répandre ses vues particulières ? Ou, alternativement, pourquoi ne pas donner à un organisme administratif le droit de décider ? Il est évident que si nous devions prendre chaque cas tel qu'il se présente, une majorité se dégagerait presque certainement la plupart du temps – et peut-être même dans chaque cas pris séparément – pour refuser aux intéressés la liberté de parole. Un vote sur la question de savoir si monsieur X doit pouvoir faire de la propagande en faveur de la contraception entraînerait presque assurément une majorité de « non » ; de même pour un vote sur le communisme. Peut-être le végétarien s'en tirerait-il, quoique cela ne soit nullement décidé d'avance.

Mais supposons maintenant que tous ces cas soient regroupés et que l'on demande à la population dans son ensemble de voter globalement à leur sujet ; de décider, donc, sur la question de savoir si, dans tous les cas, la liberté de parole doit être refusée ou accordée. Il est parfaitement concevable, et, dirais-je, extrêmement probable, qu'une majorité écrasante se prononcera en faveur de la liberté de parole ; c'est-à-dire que, décidant sur l'ensemble des questions, les gens voteront exactement à l'opposé de la façon dont ils auraient voté sur chaque cas pris séparément. Pourquoi cela ? Une des raisons en est que chaque individu, quand il appartient à une minorité, éprouve des sentiments beaucoup plus forts en matière d'interdiction du droit de parole – car c'est sa propre liberté qui est en cause – qu'il n'en ressent quand il fait partie d'une majorité – car il s'agit alors de la liberté d'autrui. En conséquence, quand il vote sur l'ensemble, il donne beaucoup plus de poids à la possibilité d'une atteinte éventuelle à sa propre liberté de parole qu'à celle d'un déni s'adressant à autrui.

Une autre raison, et qui relève plus directement de la politique monétaire, est que si l'on considère les choses dans leur ensemble, il devient clair que la politique suivie a des effets cumulatifs qui tendent à n'être ni reconnus ni acceptés quand on vote sur chaque cas séparément. Lorsqu'on met aux voix la question de savoir si M. Jones peut parler au coin de la rue, on ne peut tenir compte des effets favorables d'une politique générale de liberté de parole. On ne peut non plus tenir compte de ce qu'une société où les gens, sauf législation spéciale, ne sont pas libres de parler au coin de la rue, sera une société dans laquelle le développement des idées nouvelles, l'expérimentation, le changement, etc., seront entravés d'une multitude de façons. La chose est évidente pour tous, car nous avons la bonne fortune de vivre dans une société qui, en matière de liberté de parole, s'est donné une règle qui lui interdit de considérer séparément chaque cas.

Les mêmes considérations s'appliquent exactement au domaine monétaire. Si chaque cas est considéré selon ses mérites, il est probable que, pour un grand nombre de cas, on prendra la mauvaise décision, parce que les *decision-makers* n'examinent qu'un domaine limité et ne tiennent pas compte des conséquences cumulatives de leur politique dans son ensemble. D'autre part, si une règle générale est adoptée pour un groupe de cas pris comme un tout, l'existence de cette règle a sur les attitudes, les opinions et les attentes des gens des effets favorables que n'aurait pas l'adoption discrétionnaire de la même politique lors d'une série d'occasions séparées.

Si une règle doit être adoptée, laquelle choisir ? La règle qui a le plus fréquemment été prônée par les gens d'opinion généralement libérale porte sur le niveau des prix ; il s'agirait d'une directive législative enjoignant aux autorités monétaires de maintenir un niveau stable des prix. Une telle règle est à mon avis à déconseiller, car c'est là fixer aux autorités monétaires des objectifs qu'elles n'ont pas le pouvoir d'atteindre de leur propre initiative. Le problème se pose par conséquent de la dispersion des responsabilités. Il est indéniable qu'il existe un rapport étroit entre les actions monétaires et le niveau des prix. Mais ce rapport n'est ni si étroit, ni si invariable, ni si direct que l'objectif d'un niveau stable des prix soit un guide approprié pour les activités au jour le jour des autorités monétaires.

J'ai examiné ailleurs assez longuement la question de savoir quelle règle adopter[1]. En conséquence je me limiterai ici à formuler mes conclusions. Dans l'état actuel de nos connaissances, il me semble désirable d'établir la règle en question en fonction du comportement de la masse monétaire. À l'heure

1 *A Program for Monetary Stability*, pp. 77-99.

actuelle, mon choix se porterait sur une règle législative enjoignant à l'autorité monétaire d'atteindre un taux spécifique de croissance de la masse monétaire. Dans ce but, je définirais la masse monétaire comme la somme des dépôts bancaires et du numéraire qui se trouve à l'extérieur des banques. Le Système de la réserve fédérale devrait veiller à ce que la masse monétaire totale ainsi définie augmente mois après mois, voire, dans la mesure du possible, jour après jour, à un taux annuel de X %, X étant situé entre 3 et 5. La définition précise que l'on adopte de la monnaie, ou le taux précis de croissance choisi, fait beaucoup moins de différence que le choix défini d'un taux de croissance particulier.

Dans l'état actuel des choses, cette règle, tout en restreignant drastiquement le pouvoir discrétionnaire des autorités monétaires, laisserait encore trop de liberté d'action à la Réserve fédérale et au Trésor en ce qui touche la manière d'obtenir le taux spécifié de croissance de la masse monétaire, la surveillance des banques, etc. D'autres réformes bancaires et fiscales, que j'ai énumérées ailleurs en détail sont à la fois possibles et désirables. Elles auraient pour effet d'éliminer l'intervention actuelle des pouvoirs publics dans les domaines du prêt et des investissements, et de convertir les activités financières gouvernementales, de source perpétuelle d'instabilité et d'incertitude en une activité raisonnablement régulière et prévisible. Mais, bien qu'importantes, ces nouvelles réformes sont bien moins fondamentales que l'adoption d'une règle qui limite la liberté d'action des autorités monétaires en ce qui regarde la masse monétaire.

J'aimerais souligner que je ne considère pas mes propres propositions comme le fin du fin de la gestion monétaire, comme une règle qu'il faut graver sur des tablettes de pierre et conserver éternellement dans l'avenir. Je pense simplement que c'est là une règle qui, à la lumière de notre savoir actuel, offre

les plus grandes promesses d'atteindre un degré raisonnable de stabilité monétaire. J'aimerais qu'en nous en servant, et au fur et à mesure que nous en saurons plus en matière monétaire, nous puissions être capables d'imaginer des règles meilleures encore et qui atteindraient des résultats encore meilleurs. Une telle règle me paraît être le seul procédé dont nous disposions actuellement pour faire de la politique monétaire un pilier de la société libre, plutôt qu'une menace contre ses fondations.

4 LES ARRANGEMENTS FINANCIERS ET COMMERCIAUX INTERNATIONAUX

Le problème des arrangements monétaires internationaux est celui que pose la relation entre les différentes monnaies nationales, c'est-à-dire celui des conditions en vertu desquelles on peut convertir des dollars américains en livres sterling, des dollars canadiens en dollars américains, etc. Ce problème est étroitement lié à celui du contrôle de la monnaie, que nous venons d'examiner dans le chapitre précédent. Il l'est aussi avec les politiques des gouvernements dans le domaine du commerce international, car le contrôle de ce dernier est une des techniques qui permettent d'influer sur les paiements internationaux.

L'importance des arrangements monétaires internationaux pour la liberté économique

En dépit de son caractère technique et de sa rebutante complexité, la question des arrangements monétaires internationaux est de celles qu'un libéral ne peut se permettre de négliger. Ce n'est

pas trop dire que la plus grave menace à court terme qui, aux États-Unis, plane aujourd'hui sur la liberté économique – mis à part, bien sûr, le déclenchement d'une troisième guerre mondiale – est l'adoption possible de contrôles économiques destinés à « résoudre » nos problèmes de balance des paiements. Les interventions dans le commerce international paraissent inoffensives ; il arrive qu'elles aient le soutien de gens qui, d'ordinaire, redoutent l'intrusion de l'État dans les affaires économiques ; plus d'un homme d'affaires la considère même comme faisant partie de l'*American Way of Life*. Et pourtant il y a peu d'ingérences qui risquent d'aller si loin et qui soient en définitive si nuisibles à la libre entreprise. L'expérience nous apprend que la manière la plus efficace de convertir une économie de marché en société économique autoritaire est de commencer par imposer des contrôles directs sur les changes. Une telle démarche mène inévitablement au rationnement des importations, au contrôle de la production intérieure lorsqu'elle utilise des produits importés ou fabrique des substituts de ces produits – et ainsi de suite selon une spirale sans fin. Il n'empêche qu'un champion aussi déterminé de la libre entreprise que le sénateur Barry Goldwater [1] en est parfois venu, en parlant du prétendu « flux d'or », à suggérer qu'il pouvait être nécessaire, à titre de « remède », d'apporter des restrictions aux transactions monétaires. Ce « remède » serait bien pire que le mal.

En politique économique, il y a rarement quelque chose de vraiment neuf sous le soleil ; on s'aperçoit généralement que la prétendue nouveauté est le surgeon à peine déguisé d'un siècle antérieur. Sauf erreur de ma part, cependant, le contrôle des changes dans toute l'acception du terme et ce que l'on appelle l'« inconvertibilité des monnaies » font exception,

1 *Nde :* Candidat républicain, très orienté vers la droite, aux élections présidentielles de 1964. Fut largement battu par Lyndon Johnson.

et leur origine révèle leur vocation autoritaire. Pour autant que je puisse savoir, ils ont été inventés par Hjalmar Schacht. Certes, il est souvent arrivé dans le passé que des monnaies soient considérées comme inconvertibles. Mais cela signifiait alors que le gouvernement de l'époque ne voulait ou ne pouvait pas convertir la monnaie papier en or ou en argent, au taux légalement stipulé. Cela voulait rarement dire qu'un pays quelconque interdît à ses citoyens ou à ses résidents d'échanger des morceaux de papier promettant de payer des sommes spécifiées dans l'unité monétaire de ce pays contre les morceaux de papier correspondant à l'unité monétaire d'un autre pays – ou encore contre du métal monnayé ou en barres. Par exemple, aux États-Unis, au cours de la guerre de Sécession, et durant une quinzaine d'années par la suite, la monnaie américaine a été inconvertible, en ce sens que le détenteur d'un billet de banque ne pouvait le présenter au Trésor et obtenir en échange une quantité fixée d'or. Mais tout au long de cette période, on était libre soit d'acheter de l'or au prix du marché, soit d'acheter et de vendre des livres sterling contre des dollars à un prix mutuellement acceptable par les deux parties.

Aux États-Unis, le dollar est inconvertible au vieux sens de ce mot depuis 1933 : il est devenu illégal pour des citoyens américains de détenir, d'acheter ou de vendre de l'or. Mais il n'est pas inconvertible dans le nouveau sens, quoiqu'il semble, malheureusement, que nous adoptions des politiques qui ont toutes les chances de nous entraîner tôt ou tard dans cette direction.

Le rôle de l'or dans le système monétaire américain

Ce n'est qu'un retard culturel qui nous fait encore croire que l'or est l'élément central de notre système monétaire. On peut

décrire plus exactement le rôle de l'or dans la politique américaine en disant que c'est avant tout un produit dont le cours est soutenu, tout comme celui du blé ou d'autres produits agricoles. Mais notre programme de soutien du cours de l'or diffère à trois titres importants de notre programme de soutien du cours du blé : d'abord, nous payons le prix de soutien aussi bien aux producteurs étrangers qu'aux nationaux ; ensuite, nous ne vendons librement au prix de soutien qu'aux acheteurs étrangers, et non à nos compatriotes ; enfin – et c'est là une séquelle importante du rôle monétaire de l'or –, le Trésor est autorisé à émettre de la monnaie – du papier-monnaie – pour payer l'or qu'il achète, de telle sorte que les dépenses pour l'achat d'or n'apparaissent pas dans le budget et qu'il n'est pas besoin que les crédits nécessaires reçoivent l'approbation du Congrès ; de même, quand le Trésor vend de l'or, les comptes montrent simplement une diminution des certificats-or et non pas une recette qui figurerait au budget.

Quand, en 1934, le prix de l'or fut pour la première fois fixé à son présent niveau de 35 dollars l'once, ce prix était bien supérieur à celui du marché libre. En conséquence, l'or submergea les États-Unis, notre stock d'or tripla en six ans, et nous finîmes par détenir plus de la moitié du stock mondial. Nous accumulâmes ainsi un « excédent » d'or pour la même raison qui nous faisait accumuler un « excédent » de blé : parce que le gouvernement offrait de payer un prix plus élevé que le prix du marché. Plus récemment, la situation a changé : tandis que le prix légal de l'or restait à 35 dollars l'once, le prix des autres biens a doublé ou triplé. Il en est résulté que ces 35 dollars représentent aujourd'hui pour l'or un prix inférieur à celui du marché libre [1]. C'est pourquoi nous devons mainte-

1 Il convient d'indiquer ici qu'il s'agit d'un point subtil qui dépend de ce que l'on tient pour constant lorsqu'on estime le prix du marché libre, en particulier en ce qui concerne le rôle monétaire de l'or.

nant faire face à une « pénurie », et non plus à un « excédent », et cela pour la même raison exactement qui veut que la fixation d'un plafond pour les loyers entraîne une « pénurie » de logements : parce que le gouvernement cherche à maintenir le prix de l'or au-dessous de celui du marché.

Le prix légal de l'or aurait depuis longtemps été augmenté – de même que celui du blé l'est de temps en temps –, n'était ce fait accidentel que les principaux producteurs d'or, et donc les principaux bénéficiaires éventuels d'une hausse de son prix, sont la Russie soviétique et l'Afrique du Sud, c'est-à-dire les deux pays pour lesquels les États-Unis éprouvent le moins de sympathie politique.

Le contrôle gouvernemental du prix de l'or n'est pas moins inconciliable que celui de tout autre prix avec l'existence d'une économie libre. Il convient de distinguer nettement entre le pseudo-étalon-or qui en résulte et l'utilisation de l'or comme monnaie en fonction d'un étalon-or véritable, lequel, s'il n'est peut-être pas réalisable, est en tout cas entièrement compatible avec une économie libre. Encore plus que la fixation elle-même du prix, les mesures d'accompagnement prises en 1933 et 1934 par le gouvernement Roosevelt, lorsqu'il augmenta le prix de l'or, représentaient un abandon fondamental des principes libéraux et établissaient les antécédents de maux qui n'ont plus cessé de tourmenter le monde libre. Je fais ici allusion à la nationalisation du stock d'or, à l'interdiction de la possession privée d'or à des fins monétaires et à l'abrogation des clauses sur l'or dans les contrats publics et privés.

En 1933 et au début de 1934, la loi exigea des personnes privées qui détenaient de l'or qu'elles le remissent au gouvernement fédéral. La compensation qui leur fut versée fut calculée en fonction du prix légal antérieur, qui, à l'époque,

était nettement inférieur au prix du marché. Pour rendre effective cette exigence, on déclara illégale à l'intérieur des États-Unis la possession privée d'or, sauf pour une utilisation artistique. Il est difficile d'imaginer une mesure plus destructive des principes de la propriété privée, sur laquelle se fonde une société de libre entreprise. Il n'y a pas de différence de principe entre cette nationalisation de l'or à un prix artificiellement bas et la nationalisation par Fidel Castro de la terre et des usines à un prix artificiellement bas. Au nom de quels principes les États-Unis peuvent-ils faire objection à l'une après s'être eux-mêmes rendus coupables de l'autre ? Pourtant, si grand est l'aveuglement de certains défenseurs de la libre entreprise en tout ce qui touche l'or, qu'en 1960, Henry Alexander, directeur de la Morgan Guaranty Trust Company (qui a succédé à J. P. Morgan and Company), proposa que l'interdiction de posséder de l'or fût étendue au métal détenu à l'étranger ! Et sa proposition fut adoptée par le président Eisenhower sans presque aucune protestation des milieux bancaires.

Bien qu'on la justifiât par la prétendue nécessité de « conserver » de l'or à des fins monétaires, l'interdiction de la possession privée d'or ne fut pas édictée dans un quelconque dessein de ce genre, qu'il fût lui-même bon ou mauvais. Si la nationalisation de l'or fut décidée, ce fut pour permettre au gouvernement de rafler la totalité des profits en « papier » produits par la hausse du prix de l'or – ou, peut-être, pour empêcher les particuliers d'en bénéficier. L'abrogation des clauses sur l'or eut un but analogue. Et ce fut, là aussi, une mesure contraire aux principes fondamentaux de la libre entreprise. Les contrats passés de bonne foi et en pleine connaissance de cause des deux côtés furent déclarés sans valeur au bénéfice de l'une des parties !

Paiements actuels et fuite des capitaux

Pour traiter des relations monétaires internationales à un niveau plus général, il est nécessaire de distinguer deux problèmes assez différents : la balance des paiements et le danger d'une ruée sur l'or. On peut illustrer très simplement la différence qui existe entre ces deux problèmes en prenant l'exemple analogue d'une banque commerciale ordinaire. Cette banque doit s'arranger pour percevoir en charges de service, intérêts sur emprunt, etc., une somme assez importante pour lui permettre de payer ses dépenses : salaires, intérêts sur les fonds empruntés, bénéfices des actionnaires, etc. C'est-à-dire qu'elle doit s'efforcer de parvenir à un compte de revenus sain. Mais une banque qui est en bonne santé en ce qui concerne son compte de revenus peut néanmoins connaître de graves difficultés si, pour une raison ou pour une autre, ses déposants perdent confiance en elle et demandent soudain en masse le retrait de leurs dépôts. Nombre de banques sérieuses ont été forcées de fermer leurs portes à cause d'une ruée de ce genre survenant au cours des crises de liquidités décrites dans le chapitre précédent.

Ces deux problèmes ne sont évidemment pas sans rapport : l'une des principales raisons qui font que les déposants d'une banque sont capables de perdre confiance en elle tient aux pertes que peut subir la banque touchant son compte de revenus. Mais ils sont aussi fort différents. En effet, les problèmes de compte de revenus sont généralement lents à se poser, et on dispose de beaucoup de temps pour les résoudre : ils se présentent rarement comme des surprises. D'un autre côté, une ruée peut se produire soudainement et sans qu'on puisse la prévoir.

La situation des États-Unis est exactement parallèle. Les résidents des États-Unis, et le gouvernement américain lui-

même, cherchent à acheter avec des dollars des devises étrangères afin de se procurer des biens et des services dans les autres pays, d'investir dans les entreprises étrangères, de payer les intérêts de leurs dettes, de rembourser leurs emprunts, ou encore de faire des dons – privés ou publics – à l'étranger. Dans le même temps, les étrangers s'efforcent dans des buts analogues d'acquérir des dollars à l'aide de devises étrangères. La chose une fois faite, le nombre de dollars dépensés pour acquérir des devises étrangères sera exactement égal au nombre de dollars achetés avec des devises étrangères – de même que le nombre de paires de chaussures vendues est exactement égal au nombre de paires achetées. L'arithmétique est l'arithmétique, et l'achat de l'un est la vente de l'autre. Mais rien ne nous assure qu'à n'importe quel prix donné du dollar exprimé en devises étrangères, le nombre de dollars que les uns seront prêts à dépenser égalera le nombre de dollars que les autres voudront acheter – de même que rien ne nous assure qu'à n'importe quel prix donné, le nombre de paires de chaussures que les uns voudront acheter sera exactement le même que le nombre de paires que les autres voudront vendre. L'égalité *ex post* reflète l'existence d'un mécanisme qui élimine toute différence *ex ante*. Le problème que pose ici la mise au point d'un mécanisme approprié est la contrepartie du problème que pose à une banque son compte de revenus.

Il faut en outre, aux États-Unis comme dans une banque, éviter une éventuelle ruée. Les États-Unis se sont engagés à vendre de l'or aux gouvernements étrangers et aux banques centrales à 35 dollars l'once. Les banques centrales, les gouvernements et les résidents étrangers détiennent des fonds importants aux États-Unis sous forme de dépôts à intérêt ou de Bons du Trésor américain qui peuvent être immédiatement vendus contre des dollars. Les détenteurs de ces soldes peuvent à n'importe quel moment déclencher une ruée sur le Trésor américain en cherchant à convertir en or leurs soldes dollars.

C'est précisément ce qui est arrivé à l'automne 1960, et ce qui arrivera encore très probablement à une date imprévisible.

Les deux problèmes entretiennent deux types de relations. En premier lieu, comme dans le cas d'une banque, les difficultés de compte de revenus sont une source majeure de la perte de confiance dans la capacité des États-Unis de faire honneur à leur engagement de vendre de l'or à 35 dollars l'once. Que les États-Unis aient dû en emprunter à l'étranger afin d'équilibrer leurs comptes, voilà une raison essentielle qui fait que les détenteurs de dollars ont intérêt à les convertir en or ou en d'autres monnaies.

En second lieu, le prix fixe de l'or est le procédé que nous avons adopté pour indexer un autre ensemble de prix – le prix du dollar en termes de monnaies étrangères –, et les flux d'or sont le procédé que nous avons adopté pour remédier aux contradictions *ex ante* de la balance des paiements.

Solutions de remplacement pour parvenir à l'équilibre de la balance des paiements

Nous pouvons jeter plus de lumière sur ces deux types de relations en nous demandant quels autres mécanismes sont à notre disposition pour obtenir une balance équilibrée des paiements, ce qui est le premier et, à plusieurs titres, le plus fondamental des deux problèmes.

Supposons que les paiements internationaux américains soient à peu près équilibrés et que quelque chose se produise qui modifie la situation et qui, par exemple, réduise le nombre de dollars que les étrangers veulent acheter par rapport au nombre de dollars que les résidents américains veulent vendre ;

ou, pour voir la chose d'un autre côté, qui accroisse la quantité de devises étrangères que les détenteurs de dollars veulent acheter par rapport à la quantité de devises que les détenteurs de devises étrangères veulent vendre contre des dollars. Supposons, par conséquent, que quelque chose menace de provoquer un déficit dans les paiements américains. Cela peut résulter de l'efficacité accrue de la production étrangère, d'une baisse de l'efficacité de la production nationale, d'un accroissement par les États-Unis de leurs dépenses d'aide à l'étranger, de la réduction de cette aide concernant certains pays, ou de mille autres choses encore.

Il y a pour un pays quatre manières – et quatre seulement – de s'adapter à une telle perturbation ; il est possible de les combiner.

1. On peut diminuer les réserves américaines de devises étrangères ou accroître les réserves étrangères de devises américaines. En pratique, cela signifie que le gouvernement américain peut laisser son stock d'or baisser, puisque l'or est échangeable contre des devises étrangères, ou qu'il peut emprunter des devises étrangères et les rendre disponibles contre des dollars au taux de change officiel ; ou encore que les gouvernements étrangers peuvent accumuler des dollars en vendant aux résidents des États-Unis des devises étrangères au taux officiel. Il est évident que c'est au mieux un expédient temporaire que de faire fond sur les réserves. En vérité, c'est précisément par l'usage considérable que les États-Unis ont fait de cet expédient que s'expliquent les graves soucis que nous cause aujourd'hui la balance des paiements.

2. Les prix intérieurs américains peuvent être autoritairement abaissés relativement aux prix étrangers. C'est là le principal des mécanismes d'ajustement quand règne

l'étalon-or dans toute l'acception de ce terme. Un déficit initial produit une fuite de l'or (mécanisme 1, ci-dessus), qui provoque un déclin de la masse monétaire, qui entraîne une chute des prix et des revenus intérieurs. En même temps, les effets contraires se font sentir à l'étranger. Les rentrées d'or accroissent la masse monétaire et, par là, font monter les prix et les revenus. La baisse des prix américains et la hausse des prix étrangers rendent les biens produits aux États-Unis plus attirants pour les étrangers et augmentent donc le nombre de dollars qu'ils sont prêts à acheter ; en même temps les biens produits à l'étranger cessent d'attirer les résidents des États-Unis, ce qui diminue donc le nombre de dollars qu'ils sont désireux de vendre. Les deux effets contribuent à réduire le déficit et à restaurer l'équilibre sans que d'autres flux d'or soient nécessaires.

Sous l'étalon-or tel qu'il règne aujourd'hui, ces effets ne sont pas automatiques. Des flux d'or peuvent encore se produire, mais ils n'affectent la masse monétaire ni dans le pays qui perd de l'or ni dans celui qui en gagne, à moins que les autorités monétaires des divers pays ne décident qu'il en doit être ainsi. Actuellement, dans chaque pays, la banque centrale ou le Trésor a le pouvoir de compenser l'influence des flux d'or, ou de modifier la masse monétaire sans flux d'or. Il s'ensuit que ce mécanisme ne sera utilisé que si les autorités du pays frappé par le déficit sont prêtes, afin de résoudre le problème des paiements, à provoquer une déflation, et à créer par là du chômage, ou si les autorités du pays qui bénéficie de l'excédent sont prêtes à provoquer une inflation.

3. En modifiant le taux des changes, on peut obtenir exactement les mêmes effets qu'en modifiant les prix intérieurs. Supposons, par exemple, qu'en fonction du mécanisme 2 le prix d'une voiture particulière baisse aux

États-Unis de 10 %, et passe de 2 800 à 2 520 dollars. Si le prix de la livre est constamment de 2,80 dollars cela signifie qu'en Grande-Bretagne le prix de la voiture (si l'on néglige le fret et les autres charges) tombera de 1 000 à 900 livres. La même baisse exactement du prix britannique se produira, sans que le prix aux États-Unis subisse aucun changement, si le prix de la livre passe de 2,80 à 3,11 dollars. L'Anglais devait auparavant dépenser 1 000 livres pour obtenir 2 800 dollars ; désormais, il peut avoir ces 2 800 dollars pour seulement 900 livres. Il ne ferait pas la différence entre cette réduction du coût et la réduction correspondante obtenue grâce à une chute du prix américain sans modification du taux de change.

En pratique, la modification des taux de change peut survenir de plusieurs manières. Avec les taux de change indexés dont disposent maintenant de nombreux pays, elle peut se produire à la faveur d'une dévaluation ou d'une réévaluation, c'est-à-dire grâce à la décision par le gouvernement de changer le prix sur lequel il se propose d'indexer sa monnaie. Alternativement, il n'est pas besoin que le taux de change soit du tout indexé. Ce peut être un prix de marché qui change de jour en jour, comme ce fut le cas du dollar canadien de 1950 à 1962. S'il y a taux de marché, il peut s'agir d'un taux vraiment libre déterminé au premier chef par les transactions privées, comme le fut apparemment le taux canadien de 1952 à 1961, ou encore d'un taux manipulé par la spéculation gouvernementale, comme en Grande-Bretagne de 1931 à 1939, et au Canada de 1950 à 1952 et de 1961 à 1962.

De ces diverses techniques, seul le taux de change librement flottant est pleinement automatique et libre du contrôle gouvernemental.

4. Les ajustements qui résultent des mécanismes 2 et 3 consistent en des modifications du flux des biens et des services, provoquées par des changements soit des prix intérieurs soit des taux de change. On peut, à la place, pour réduire les dépenses américaines en dollars et accroître les recettes, utiliser les contrôles gouvernementaux directs ou les interventions gouvernementales dans le commerce. Les tarifs douaniers peuvent être augmentés pour décourager les importations, des subventions peuvent être versées pour encourager l'exportation, on peut imposer des quotas d'importation sur toute une variété de produits, on peut contrôler les investissements à l'étranger des citoyens ou des firmes des États-Unis, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'ait été utilisé l'attirail tout entier du contrôle des changes. Il faut inclure ici non seulement les contrôles sur les activités privées, mais aussi des modifications des programmes gouvernementaux : on peut exiger des bénéficiaires de l'aide à l'étranger qu'ils dépensent le montant de cette aide aux États-Unis ; on peut, pour économiser des « dollars » – selon la terminologie contradictoire qui est utilisée –, contraindre les forces armées à se procurer aux États-Unis ce qu'elles trouvent ailleurs à moindre prix ; etc.

La chose importante à noter est que l'un ou l'autre de ces quatre procédés doit être et sera utilisé. Les paiements doivent égaler les recettes. La seule question est de savoir comment.

À en juger par la politique nationale, que l'on nous annonce [1], nous ne faisons et ne ferons rien de tout cela. Dans un discours prononcé en décembre 1961 devant l'Association nationale des industriels, le président Kennedy a déclaré :

1 *Nde :* Rappelons que la première édition de ce livre est de 1962.

« Ce gouvernement [...] pour la durée de son mandat [...] n'a aucune intention d'imposer un contrôle des changes, de dévaluer le dollar, d'élever les barrières commerciales ou de décourager notre rétablissement économique. » Cela ne laisse logiquement que deux possibilités : ou bien – ce dont nous pouvons difficilement être certains – les autres pays prendront les mesures adéquates, ou bien nous utiliserons nos réserves, pratique dont le président et d'autres personnalités officielles ont à plusieurs reprises déclaré qu'il ne fallait pas permettre qu'elle continue. *Time*, cependant, rapporte que la promesse du président a provoqué les applaudissements des hommes d'affaires assemblés. Si notre politique doit être celle que l'on nous annonce, nous sommes dans la situation d'un homme qui, vivant au-dessus de ses moyens, affirmerait qu'il lui est impossible de gagner plus, ou de dépenser moins, ou d'emprunter, ou de financer son déficit en faisant appel à son capital.

Parce que nous n'avons pas voulu adopter une politique cohérente, nous et nos partenaires commerciaux – qui ont pris comme nous l'attitude de l'autruche – en sommes forcément venus à recourir à ces quatre mécanismes. Dans les premières années de l'après-guerre, les réserves américaines ont augmenté ; plus récemment, elles ont décliné. Nous avons accueilli l'inflation plus volontiers que nous ne l'aurions fait quand nos réserves augmentaient, et nous nous sommes montrés plus déflationnistes depuis 1958 que nous ne l'aurions été par suite de la fuite de l'or. Si nous n'avons pas changé notre prix officiel de l'or, nos partenaires commerciaux ont changé les leurs et, par là même, ont modifié le taux de change entre leurs monnaies et le dollar ; et les pressions américaines n'ont pas peu contribué à produire ces ajustements. Pour finir, nos partenaires commerciaux ont extensivement utilisé les contrôles directs, et comme, à la différence d'eux-mêmes, nous avons dû faire face à des déficits, nous aussi avons recouru à

tout un ensemble d'interventions directes dans les paiements, depuis la réduction de la quantité de marchandises étrangères que nos touristes peuvent rapporter sans payer de droits – mesure banale et pourtant significative – jusqu'à l'exigence que les dépenses de ceux qui reçoivent l'aide à l'étranger soient faites aux États-Unis ; depuis l'interdiction aux familles de rejoindre les militaires outre-mer jusqu'à la fixation de quotas plus rigoureux touchant l'importation du pétrole. Nous avons aussi dû nous abaisser à demander aux gouvernements étrangers de prendre des mesures spéciales pour renforcer la balance américaine des paiements.

Des quatre mécanismes dont nous avons parlé, l'utilisation de contrôles directs est évidemment le pire à presque tous les points de vue, et certainement le plus destructif d'une société libre. Pourtant, au lieu d'une politique claire, nous en sommes venus à recourir à de tels contrôles, sous une forme ou sous une autre. Nous prêchons publiquement les vertus du libre-échange, mais nous avons été forcés par l'inexorable pression de la balance des paiements à prendre la direction opposée, et il y a de grands risques que nous allions plus loin encore. Nous pouvons voter toutes les lois imaginables pour réduire les tarifs ; le gouvernement peut négocier toutes les réductions tarifaires qu'il voudra ; et cependant, à moins que nous n'adoptions un autre mécanisme pour réduire les déficits de la balance des paiements, nous ferons se succéder les diverses sortes d'entraves au commerce et les choses ne peuvent qu'empirer. Si les tarifs sont mauvais, les quotas et les autres interventions directes sont pires. Un tarif, comme un prix de marché, est impersonnel et n'implique aucune ingérence directe de l'État dans les affaires ; un quota a toutes les chances d'impliquer une affectation et d'autres interventions administratives. Peut-être pires que les tarifs ou les quotas sont les arrangements extra-légaux, tels que l'acceptation « volontaire » par le Japon de réduire ses exportations de textile.

Une solution appropriée pour le marché libre : les taux de change flottants

Deux mécanismes seulement sont compatibles avec le marché libre et le libre-échange. L'un est l'étalon-or international entièrement automatique : il n'est, nous l'avons vu au chapitre précédent, ni possible ni désirable. L'autre est un système où les taux de change flottent librement, et sont déterminés sur le marché par des transactions privées, sans aucune intervention gouvernementale. C'est là pour le marché libre la contrepartie appropriée de la règle monétaire que nous avons prônée au chapitre 3. Si nous ne l'adoptons pas, nous échouerons inévitablement dans nos efforts pour étendre le domaine du libre-échange et nous serons tôt ou tard amenés à imposer au commerce d'importants contrôles directs. Ici comme ailleurs, la situation peut changer – et change – inopinément. Il se peut fort bien que nous, Américains, nous tirions des difficultés auxquelles il nous faut faire face au moment où j'écris ces lignes (avril 1962) et que nous nous retrouvions dans une position excédentaire plutôt que déficitaire ; bref, que nous accumulions des réserves au lieu d'en perdre. S'il en doit être ainsi, cela signifiera seulement que les autres pays seront confrontés avec la nécessité d'imposer des contrôles. Quand en 1950 j'ai écrit un article proposant un système de taux de change flottants, c'était dans le contexte des difficultés de paiements européennes qui accompagnaient la prétendue « pénurie de dollars ». Pareille volte-face est toujours possible. À dire vrai, c'est précisément la difficulté de prévoir le lieu et le moment où se produisent de tels changements qui constitue l'argument fondamental en faveur du marché libre. Notre tâche est de « résoudre » non pas *un* problème, mais *le* problème de la balance des paiements, en adoptant pour ce faire un mécanisme qui permette aux forces du marché libre de s'adapter promptement, efficacement et automatiquement aux changements de situation qui affectent le commerce international.

Quelque nets qu'apparaissent les taux de change librement flottants comme le mécanisme approprié au marché libre, ils n'ont vraiment le soutien que d'un très petit nombre de libéraux, pour la plupart économistes professionnels, et se heurtent à l'opposition de nombreux libéraux qui, pourtant, rejettent l'intervention gouvernementale et la fixation des prix par le gouvernement dans presque tous les autres domaines. Pourquoi en est-il ainsi ? Une première raison en est simplement la tyrannie du *statu quo*. Une deuxième raison tient à la confusion que l'on entretient entre un étalon-or authentique et un pseudo-étalon-or. Avec un vrai étalon-or, les prix des différentes monnaies nationales en fonction les unes des autres seraient très près de la fixité, puisque les diverses monnaies ne seraient que les différents noms que prendraient différentes quantités d'or. L'erreur est aisée qui nous fait imaginer que nous pouvons avoir le contenu du vrai étalon-or en rendant simplement à l'or un hommage formel, en adoptant, veux-je dire, un pseudo-étalon-or selon lequel les prix des diverses monnaies étrangères en fonction les unes des autres ne sont fixes que parce qu'il existe des prix indexés sur des marchés manipulés. C'est enfin une troisième raison que la tendance inévitable qui pousse chacun à être favorable au marché libre pour autrui, tout en se considérant comme méritant un traitement spécial. La chose affecte en particulier les banquiers en ce qui regarde les taux de change. Outre qu'ils aiment avoir un prix garanti, ils ne sont pas familiarisés avec les techniques qui permettraient de faire face aux fluctuations des taux de change. Les firmes n'existent pas qui se spécialiseraient dans la spéculation et l'arbitrage sur un marché libre des changes, et cela renforce la tyrannie du *statu quo*. Au Canada, par exemple, après une décennie de liberté de taux qui se traduisit par un *statu quo* différent, certains banquiers furent au premier rang de ceux qui demandèrent sa prolongation et qui s'élevèrent soit contre un taux fixe soit contre la manipulation de ce taux par le gouvernement.

Mais plus importante, à mon avis, que toutes ces raisons est une interprétation erronée de l'expérience que l'on peut avoir des taux flottants. Cette erreur trouve son origine dans un sophisme statistique du type, par exemple, de celui qui veut que l'Arizona soit le pire des lieux de résidence pour un tuberculeux, puisque le taux de mortalité par tuberculose y est plus élevé que dans tout autre État de l'Union. Mais en ce qui concerne les taux de change, comme aucun degré de contrôle des changes ou de restrictions directes au commerce n'a permis de fixer un taux de change qui soit en désaccord avec les réalités économiques, les taux de change flottants ont fréquemment été associés avec l'instabilité économique et financière (par exemple, les hyperinflations ou les inflations graves d'Amérique du Sud). Il est facile d'en conclure – et nombreux sont ceux qui l'ont fait – que les taux de change flottants sont la cause de cette instabilité.

Être en faveur des taux de change flottants ne signifie pas que l'on soit favorable à l'instabilité des taux de change. Que nous nous déclarions partisans d'un système de liberté des prix intérieurs n'implique pas que nous prônions un système où les prix subiraient des fluctuations désordonnées. Ce que nous voulons, c'est un système où les prix soient libres de fluctuer, mais où les forces qui les déterminent soient suffisamment stables pour qu'ils ne varient en fait qu'avec modération. La chose est également vraie d'un système de taux de change flottants. Notre objectif est en fin de compte un monde dans lequel les taux de change, tout en étant libres de varier, soient en fait extrêmement stables, et cela parce que la politique et la situation économique seront fondamentalement stables. L'instabilité des taux de change n'est que le symptôme de l'instabilité de la structure économique sous-jacente. L'élimination de ce symptôme par le gel administratif des taux de change ne remédie à aucune des difficultés réelles et ne fait que rendre plus pénible l'adaptation à ces difficultés.

Mesures nécessaires à la création d'un marché libre de l'or et des changes

Si je précise en détail les mesures que les États-Unis devraient prendre à mon avis pour que naisse un marché vraiment libre de l'or et des changes, peut-être cela aidera-t-il à rendre plus concrètes les implications de la présente discussion.

1. Les États-Unis devraient annoncer qu'ils ne s'engagent plus à acheter ou à vendre de l'or à un prix fixe quelconque.

2. On devrait abroger les lois qui, à l'heure actuelle, rendent illégaux la possession, l'achat ou la vente d'or par des particuliers, de telle façon que ne soit mise aucune restriction au prix auquel l'or peut être acheté ou vendu contre toute autre marchandise ou instrument financier, monnaies nationales comprises.

3. Il faudrait également abroger la loi qui veut que la Réserve fédérale doive détenir des certificats-or égaux à 25 % de ses obligations.

4. Parmi les problèmes majeurs que pose la nécessité de se débarrasser complètement du programme de soutien du cours de l'or, comme du programme de soutien du cours du blé, figure la question transitoire de ce que l'on doit faire des réserves accumulées par l'État. Dans les deux cas, mon opinion est que le gouvernement devrait d'abord restaurer immédiatement le marché libre en adoptant les mesures 1 et 2, puis disposer de toutes ses réserves. Cependant, il est probablement désirable qu'il n'en dispose que graduellement. En ce qui concerne le blé, cinq ans m'ont toujours paru être une période suffisamment longue ; aussi ai-je proposé que le

gouvernement se défasse d'un cinquième de ses réserves chacune de ces cinq années. Pareille période me semble également raisonnable en ce qui touche l'or. Je propose donc que, pendant cinq ans, le gouvernement vende aux enchères ses réserves d'or sur le marché libre. Avec un marché libre de l'or, il se peut fort bien que les particuliers trouvent des certificats de dépôt d'or plus utiles que de l'or proprement dit. Mais s'il en est ainsi, l'entreprise privée est assurément capable d'emmagasiner l'or et de fournir les certificats. Pourquoi l'emmagasinage de l'or et la fourniture de certificats de dépôt devraient-ils être une activité nationalisée ?

5. Il faudrait aussi que les États-Unis annoncent qu'ils ne fixeront aucun taux de change officiel entre le dollar et les autres monnaies, et, de plus, qu'ils ne s'engageront dans aucune activité, spéculative ou autre, visant à influencer les taux de change. Ceux-ci seraient ainsi fixés sur les marchés libres.

6. Ces mesures seraient incompatibles avec l'obligation qui est la nôtre, en tant que membre du Fonds monétaire international, de spécifier la parité officielle du dollar. Le Fonds, cependant, a trouvé un moment possible de concilier avec ses statuts l'attitude du Canada, qui ne spécifiait pas de parité, et de donner son approbation à un taux flottant pour ce pays. Il n'y a pas de raison qu'il ne puisse en être de même pour les États-Unis.

7. D'autres nations pourraient choisir d'indexer leurs monnaies sur le dollar. C'est leur affaire, et il n'y a pas de raison que nous y fassions objection, aussi longtemps que nous ne nous engagerons pas à acheter ou à vendre leur monnaie à un prix fixe. Ces nations ne réussiront à indexer leurs monnaies sur la nôtre qu'en adoptant une

ou plusieurs des mesures énumérées plus haut – c'est-à-dire en puisant dans leurs réserves ou en les accroissant, en coordonnant leur politique intérieure avec celle des États-Unis, en resserrant ou en relâchant les contrôles directs sur le commerce.

Éliminer les restrictions au commerce

Un système tel que celui dont je viens de donner les grandes lignes résoudrait une fois pour toutes le problème de la balance des paiements. Aucun déficit ne pourrait se produire qui exige des hauts fonctionnaires qu'ils sollicitent l'assistance des banques centrales étrangères ; ou qui force un président des États-Unis à se conduire comme un banquier de province cherchant à rendre la confiance à ses clients ; ou qui contraigne un gouvernement prêchant le libre-échange à imposer des restrictions sur les importations ou à sacrifier d'importants intérêts nationaux et privés à la question secondaire du nom de la monnaie dans laquelle sont effectués les paiements. Ceux-ci seraient toujours équilibrés parce qu'un prix – le taux de change – aurait toute liberté de parvenir à l'équilibre. Personne ne pourrait vendre des dollars qu'il ne puisse trouver quelqu'un qui les achète, et inversement.

Un système de taux de change flottants nous permettrait par conséquent de nous acheminer directement vers un libre-échange complet des biens et des services – l'État n'intervenant que lorsque le justifieraient des raisons strictement politiques et militaires : la nécessité, par exemple, d'interdire la vente de marchandises stratégiques aux pays communistes. Tant que nous ne renoncerons pas à la camisole de force des taux de change fixes, nous ne pourrons évoluer vers le libre-échange. Tarifs ou contrôles directs ne doivent être retenus que comme d'éventuelles soupapes de sûreté en cas de nécessité.

Un système de taux de change flottants offre cet autre avantage de rendre d'une évidence presque transparente la fausseté de l'argument le plus répandu contre le libre-échange, à savoir que les « bas » salaires chez les autres rendent les tarifs en quelque sorte nécessaires pour protéger les « hauts » salaires chez nous. 100 yens de l'heure représentent-ils pour un travailleur japonais un salaire élevé ou un bas salaire, si on les compare avec les 4 dollars de l'heure du travailleur américain ? Cela dépend entièrement du taux de change. Et qu'est-ce qui détermine le taux de change ? La nécessité de parvenir à une balance des paiements, c'est-à-dire de rendre la quantité de biens que nous pouvons vendre aux Japonais à peu près égale à la quantité qu'ils peuvent nous vendre.

Supposons, pour la simplicité de la démonstration, que le Japon et les États-Unis soient les deux seuls pays qui fassent du commerce, et que, compte tenu par exemple, d'un taux de change de 1 000 yens pour un dollar, les Japonais puissent produire à plus bas prix que les Américains tous les articles susceptibles de figurer dans le commerce international : il va de soi qu'à ce taux de change, le Japon pourrait nous vendre beaucoup de choses, tandis que nous ne lui vendrions rien. Supposons maintenant que nous payions nos achats en dollars-papier. Que feraient de ces dollars les exportateurs japonais ? Ils ne pourraient ni les manger ni s'en vêtir. S'ils étaient simplement désireux de les garder, alors l'imprimerie serait une magnifique industrie exportatrice. Sa production nous permettrait à tous de nous procurer les bonnes choses de la vie, que les Japonais nous fourniraient presque gratuitement.

Mais les exportateurs japonais ne voudraient pas, bien sûr, se borner à détenir nos dollars. Ils voudraient les vendre contre des yens. En toute hypothèse, il n'y a rien qu'ils puissent vendre contre un dollar qu'ils ne puissent acheter pour moins des 1 000 yens contre lesquels le dollar peut être en

principe échangé. Cela vaut pour tous les Japonais : pourquoi donc le possesseur de yens en échangerait-il donc 1 000 contre un dollar qui ne saurait acheter autant de marchandises que le peuvent faire 1 000 yens ? Pour que l'exportateur japonais échange ses dollars contre des yens, il lui faudrait consentir à recevoir moins de 1 000 yens pour chaque dollar : c'est-à-dire que le prix en yens du dollar devrait être inférieur à 1 000, ou que le prix du yen devrait être supérieur à un millième de dollar. Mais à 500 yens le dollar, les marchandises japonaises seraient pour les Américains deux fois plus chères qu'avant ; et pour les Japonais les marchandises américaines le seraient deux fois moins. Les producteurs japonais ne seraient donc plus capables de vendre tous leurs produits moins chers que les producteurs américains.

À quel niveau se fixerait le prix du yen par rapport au dollar ? Au niveau nécessaire pour assurer que tous les exportateurs qui le désirent pourraient vendre les dollars qu'ils reçoivent en échange des biens qu'ils exportent vers l'Amérique à des importateurs qui s'en serviraient pour acheter des marchandises en Amérique ; si l'on veut, au niveau nécessaire pour assurer que la valeur des exportations américaines (en dollars) soit égale à celle des importations américaines (toujours en dollars). Pour être plus précis, il faudrait tenir compte des transactions en capitaux, des dons, etc. Mais cela ne modifie pas le principe central.

On notera que cette discussion ne dit rien du niveau de vie du travailleur japonais ou du travailleur américain. C'est que la question n'a rien à voir ici. Si le travailleur japonais a un plus bas niveau de vie que le travailleur américain, c'est parce qu'il est moins productif en moyenne que l'Américain, étant donné la formation qui est la sienne et la quantité de capital et de terre, etc., avec quoi il lui faut travailler. Si le travailleur américain est, disons, quatre fois plus productif

en moyenne que le travailleur japonais, c'est du gaspillage que de l'employer à produire des biens pour la production desquels il est moins de quatre fois plus productif. Mieux vaut produire les biens pour lesquels il est le plus productif et les échanger contre les biens pour lesquels il est le moins productif. Les tarifs n'aident pas plus le travailleur japonais à élever son niveau de vie, qu'ils ne protègent le haut niveau de vie du travailleur américain. Au contraire, ils abaissent le niveau de vie japonais et empêchent le niveau de vie américain d'être aussi élevé qu'il le pourrait.

Une fois accepté l'idée qu'il nous faut passer au libre-échange, comment procéder ? La méthode que nous avons essayé d'adopter est la négociation avec les autres pays sur les réductions de tarif. Cela me paraît être une mauvaise procédure. D'abord, elle est lente : va plus vite celui qui va seul. En second lieu, elle suppose une vue erronée du problème fondamental, car elle donne à croire que les tarifs aident le pays qui les impose mais nuisent aux autres pays, et que, quand nous réduisons un tarif, nous renonçons à une bonne chose et devrions recevoir une compensation sous la forme d'une réduction des tarifs imposés par les autres pays. En vérité, la situation est toute différente. Nos tarifs nous nuisent aussi bien qu'aux autres pays, et nous tirerons avantage de leur suppression même si les autres pays conservent les leurs [1]. Nous en bénéficierions évidemment encore plus s'ils les réduisaient, mais notre bénéfice n'exige pas qu'ils le fassent. Ici, les intérêts de chaque partie coïncident et ne se contredisent pas.

Je crois qu'il vaudrait bien mieux pour nous de passer unilatéralement au libre-échange – ainsi que le firent les

1 On peut concevoir des exceptions, mais, pour autant que je sache, il s'agit de curiosités théoriques et non pas de possibilités concrètes.

Britanniques au XIX^e siècle en abrogeant les lois sur les céréales. Comme eux, nous ferions l'expérience d'une énorme augmentation de notre pouvoir politique et économique. Nous sommes une grande nation et il nous convient mal, avant de réduire un tarif sur les produits luxembourgeois, d'exiger du Luxembourg qu'il prenne une mesure analogue ; ou encore de jeter soudain au chômage des milliers de réfugiés chinois en imposant des quotas d'importation aux textiles venus de Hong-Kong. Vivons au niveau de notre destinée, et menons le train, au lieu de suivre à contrecœur.

C'est par souci de simplicité que j'ai parlé en termes de tarifs, mais, comme on l'a déjà noté, les restrictions non tarifaires peuvent être des entraves au commerce bien plus graves que les tarifs. Il nous faut nous débarrasser des uns et des autres. Une façon rapide mais graduelle d'y parvenir serait de décider, d'abord que tous les quotas d'importation et autres restrictions quantitatives, qu'ils soient imposés par nous ou « volontairement » acceptés par les autres pays, augmenteront de 20 % par an jusqu'au moment où ils seront si élevés qu'ils perdront toute raison d'être et pourront être abandonnés ; ensuite, que les tarifs seront réduits chacune des dix prochaines années d'un dixième de leur niveau actuel.

Il existe peu de mesures qui feraient plus pour favoriser la cause de la liberté à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières. Au lieu de subventionner les gouvernements étrangers au nom de l'aide économique – et de favoriser ainsi le socialisme –, tout en imposant des restrictions aux biens qu'ils arrivent à produire – et en nuisant ainsi à la libre entreprise –, nous pourrions prendre une attitude cohérente et fondée sur des principes. Nous pourrions dire au reste du monde : « Nous croyons en la liberté et avons l'intention de la pratiquer. Personne ne peut vous forcer à être libres. C'est votre affaire. Mais nous pouvons vous offrir une pleine coopération sur

un pied d'égalité pour tous. Notre marché vous est ouvert. Vendez-y ce que vous pouvez et voulez vendre. Utilisez les bénéfices pour acheter ce que vous désirez. De cette façon la coopération entre les individus pourra être à la fois universelle et libre. »

5 LA POLITIQUE FISCALE

Depuis Franklin Roosevelt et le *New Deal*, l'expansion des activités gouvernementales au niveau fédéral trouve une de ses principales excuses dans la nécessité supposée, pour éliminer le chômage, de procéder à des dépenses publiques. Cette excuse a connu plusieurs avatars. Il fut d'abord question d'« amorcer la pompe » par des dépenses temporaires qui mettraient l'économie en marche, étant bien entendu que l'État s'effacerait dès cet objectif atteint.

Cette première intervention se révéla inapte à supprimer le chômage, et elle fut suivie en 1937-1938 d'une forte contraction économique. On avança alors la théorie de la « stagnation séculaire », qui était censée justifier l'importance et la permanence des dépenses gouvernementales. L'économie, disait-on, est arrivée à maturité ; on a largement exploité les occasions d'investir, si bien qu'il est peu probable que de nouvelles occasions se présentent qui soient dignes d'attention ; pourtant, les particuliers sont encore désireux d'épargner. Il est donc essentiel que l'État fasse des dépenses et endosse un déficit perpétuel. Les effets émis pour financer ce déficit alimenteront

l'épargne privée, tandis que les dépenses gouvernementales garantiront l'emploi.

Une telle façon de voir a été discréditée par l'analyse théorique ; elle l'a été plus encore par les faits, en particulier par l'apparition de types entièrement nouveaux d'investissements dont les partisans de la « stagnation séculaire » n'avaient même pas rêvé. Son héritage subsiste pourtant. L'idée a beau n'être acceptée par personne, les programmes lancés en son nom – tout comme certains de ceux qui devaient « amorcer la pompe » – sont encore en vigueur et expliquent en partie que les dépenses gouvernementales aillent toujours en augmentant.

Plus récemment, on a voulu voir dans ces dépenses une espèce de « balancier » : que les dépenses privées déclinent pour une raison ou pour une autre, alors les dépenses publiques doivent monter, de manière à maintenir stable le total des dépenses ; à l'inverse, quand les dépenses privées augmentent, les dépenses publiques doivent baisser. Malheureusement, le balancier est, si l'on peut dire, déséquilibré. À chaque récession, fût-elle mineure, le délicat sens politique des législateurs et des administrateurs est alerté – car ils craignent toujours qu'il s'agisse en l'espèce du signe avant-coureur d'un nouveau 1929-1933 – et ils s'empressent de lancer des programmes de dépenses. Au vrai, nombre de ces programmes ne prennent effet qu'après que la récession a disparu, et ils tendent donc, dans la mesure où ils affectent les dépenses totales, à exacerber l'expansion qui suit plutôt qu'à atténuer la récession. En outre, si l'on se hâte d'approuver ces programmes, on met beaucoup moins de zèle à les abroger ou à en supprimer d'autres une fois la récession passée et l'expansion en bonne voie. Au contraire, on soutient alors qu'une expansion « saine » ne doit pas être « compromise » par une réduction des dépenses de l'État. Par conséquent, le mal le

plus grave qui résulte de la théorie du « balancier » tient, non pas à son échec patent dans le combat contre la récession, non pas aux penchants inflationnistes qu'elle a indiscutablement introduits dans la politique gouvernementale, mais au fait qu'elle n'a cessé de favoriser l'élargissement du champ d'activité du pouvoir fédéral et qu'elle a interdit toute réduction du fardeau des impôts fédéraux.

Si l'on songe au rôle qu'elles jouent dans la théorie du « balancier », on ne notera pas sans ironie que, dans la période de l'après-guerre, les dépenses fédérales ont précisément été le composant le plus instable du revenu national, et que cette instabilité n'a pas le moins du monde contribué à compenser les mouvements des autres postes de dépenses. Loin de contrebalancer les forces tendant à la fluctuation, le budget a lui-même constitué une cause majeure de perturbation et de déséquilibre.

Les dépenses fédérales tiennent aujourd'hui une telle place que le gouvernement ne peut éviter d'avoir sur l'ensemble de l'économie une influence déterminante. Ce qui est d'abord requis, c'est que l'État se corrige lui-même et qu'il adopte des procédures qui conduisent à une stabilité raisonnable de son propre flux de dépenses. Tant qu'il ne l'aura pas fait, ce sera une farce que les airs vertueux que prennent en la matière les personnages officiels, comme s'ils étaient des maîtres d'école faisant se mettre en rangs des élèves indisciplinés. Ajoutons d'ailleurs qu'il n'est pas surprenant de les voir agir ainsi : blâmer les autres pour ses propres déficiences et leur faire porter le chapeau, ce ne sont pas là des défauts dont ils aient le monopole.

Dût-on même accepter l'opinion selon laquelle le budget fédéral doit et peut être utilisé comme un balancier, qu'il ne serait pas nécessaire de se servir pour cela du secteur

« dépenses » de ce budget, car on disposerait également des mécanismes fiscaux. Une baisse du revenu national réduit automatiquement, et cela dans une plus grande proportion, les revenus fiscaux du gouvernement fédéral et fait donc prendre au budget le chemin du déficit ; c'est l'inverse qui se produit lors d'un *boom*. Si l'on veut aller plus loin, il est loisible de diminuer les impôts durant les récessions et les augmenter durant les expansions. Naturellement, la politique peut aussi très bien intervenir ici dans le sens de l'asymétrie, et rendre les diminutions politiquement plus acceptables que les augmentations.

Si la théorie du balancier a dans la pratique été appliquée aux dépenses, c'est en raison de l'existence d'autres forces qui poussent à l'augmentation des dépenses gouvernementales – en particulier, de l'adoption générale par les intellectuels de la croyance selon laquelle il faut que l'État joue un plus grand rôle dans les affaires économiques et privées. En d'autres termes, c'est en raison du triomphe de la philosophie du *Welfare State*, philosophie qui a trouvé un allié précieux dans la théorie du balancier. Elle a permis à l'intervention gouvernementale d'avancer d'un pas plus rapide que cela n'aurait été possible autrement.

Les choses pourraient aujourd'hui être fort différentes si la théorie du balancier avait été appliquée aux impôts plutôt qu'aux dépenses. Supposons qu'à chaque récession on ait assisté à une réduction des impôts et qu'à chaque expansion l'augmentation des impôts ait été impopulaire au point de susciter la résistance aux nouveaux programmes de dépenses et l'amputation des programmes existants : peut-être serions-nous à présent dans une situation où les dépenses fédérales absorberaient une bien plus petite partie d'un revenu national qui, de par la réduction des effets déprimants et paralysants des impôts, serait lui-même plus important.

Je me hâte d'ajouter qu'en formulant ce rêve, mon intention n'est pas de donner mon aval à la théorie du balancier ; car en pratique, même si les effets résultant de l'application de cette théorie allaient dans le sens attendu, ils seraient différés dans le temps et insatisfaisants par leur ampleur. Pour en faire un contrepoids efficace aux forces génératrices de fluctuations, il nous faudrait être capables de prévoir ces fluctuations longtemps à l'avance. En politique fiscale comme en politique monétaire, et toutes considérations « politiques » mises à part, nous n'en savons simplement pas assez pour pouvoir utiliser comme un mécanisme sensible de stabilisation les changements délibérés apportés à la fiscalité ou aux dépenses. Si nous cherchons à le faire, nous sommes presque assurés d'aggraver la situation.

Nous l'aggravons, non par je ne sais quelle constance que nous mettrions dans l'erreur – il serait facile d'y porter remède en faisant simplement le contraire de ce qui d'abord avait paru devoir être fait –, mais en introduisant dans le processus une perturbation qui doit beaucoup au hasard et qui ne fait que s'ajouter aux autres perturbations. En fait, c'est bien ce que nous semblons avoir fait dans le passé – en plus, bien sûr, de nos fautes majeures. Ce que j'ai écrit ailleurs concernant la politique monétaire vaut pour la politique fiscale : « Ce dont nous avons besoin, ce n'est pas, pour le véhicule économique, d'un habile chauffeur monétaire qui ne cesse pas de manipuler le volant pour s'adapter aux irrégularités imprévues de la route, mais de quelques moyens d'empêcher le passager monétaire qui, assis sur le siège arrière, sert de lest, de se pencher de temps en temps sur le volant et de lui donner une secousse qui menace de faire sortir la voiture de la route [1]. »

1 *A Program for Monetary Stability* (New York, Fordham University Press, 1959).

En politique fiscale, donner sa contrepartie à la règle monétaire, ce serait entièrement planifier les programmes de dépenses en fonction de ce que la communauté est désireuse de faire par l'intermédiaire du gouvernement ; de fixer les taux d'imposition de façon à garantir des rentrées suffisantes pour couvrir chaque année la moyenne des dépenses planifiées ; et d'éviter d'introduire des changements désordonnés en matière de dépenses ou d'impôts. Tout cela, sans se soucier des modifications subies d'une année sur l'autre par la stabilité économique. Certains changements peuvent certes se révéler inévitables : une transformation soudaine de la situation internationale peut, par exemple, dicter une forte augmentation des dépenses militaires ou permettre leur heureuse diminution. De tels changements expliquent certains des à-coups subis par les dépenses fédérales au cours de l'après-guerre ; mais ils ne les expliquent pas tous, loin de là.

Avant d'abandonner le sujet de la politique fiscale, j'aimerais discuter l'opinion, aujourd'hui si répandue, qui veut qu'une augmentation des dépenses gouvernementales par rapport aux revenus de l'impôt soit nécessairement expansionniste et qu'une diminution soit au contraire récessionniste. Cette opinion, qui est au cœur de la croyance selon laquelle la politique fiscale peut servir de balancier, est presque tenue pour acquise, désormais, par l'homme d'affaires et l'économiste professionnel comme par le profane. Il n'est pourtant pas possible d'en démontrer la vérité par la seule logique, et on n'a jamais pu la fonder sur des considérations empiriques : en fait, elle est contredite par toutes les données pertinentes dont je peux avoir connaissance.

Cette croyance trouve son origine dans une analyse keynésienne sommaire. Supposons, nous dit cette analyse, que les dépenses de l'État augmentent de 100 dollars et que les impôts ne soient pas modifiés. Pour commencer, ceux qui

reçoivent les 100 dollars supplémentaires verront leur revenu s'accroître d'autant. Ils en économiseront une partie, disons un tiers, et dépenseront les deux tiers restants. Ce qui signifie qu'un autre recevra ensuite un supplément de revenu de 66,66 dollars. Ce dernier, à son tour, en économisera une partie et dépensera l'autre ; et ainsi de suite dans une succession infinie. Si, à chaque étape, un tiers est économisé, et deux tiers sont dépensés, alors les 100 dollars de dépenses supplémentaires du début aboutiront à une augmentation du revenu de 300 dollars. Cela est la simple analyse keynésienne, avec un multiplicateur de 3. Bien sûr, s'il n'y a qu'une injection, les effets s'éteindront bientôt et au saut initial de 100 dollars succédera pour le revenu un déclin graduel jusqu'au niveau de départ. Mais si l'on augmente constamment les dépenses gouvernementales de 100 dollars par unité de temps – disons de 100 dollars par an –, alors le revenu restera plus élevé de 300 dollars par an.

Cette simple analyse est extrêmement séduisante. Mais cette séduction est trompeuse : elle vient de ce que l'on a négligé d'autres effets pertinents de l'augmentation en question. Quand on en tient compte, le résultat final est beaucoup plus douteux : il peut aller d'une absence totale de changement – auquel cas les dépenses privées baisseront des 100 dollars dont seront augmentées les dépenses publiques – jusqu'à la totalité de l'augmentation prévue par l'analyse keynésienne. Et même si le revenu en argent s'accroît, les prix peuvent monter, ce qui risque d'aboutir à un moindre accroissement du revenu réel, voire à pas d'accroissement du tout. Examinons quelques-uns des faux mouvements qui séparent la coupe des lèvres.

Pour commencer, rien, dans cette simple analyse, n'est dit de ce à quoi l'État consacre les 100 dollars qu'il dépense en plus. Supposons que ce soit à quelque chose que les individus obtenaient auparavant par eux-mêmes : disons, par exemple,

qu'ils payaient 100 dollars le droit d'entrer dans un parc ; ce qui couvrait les salaires des personnes préposées à l'entretien. Supposons que le gouvernement prenne ces frais à sa charge et permette au public de pénétrer « gratis » dans le parc. Les préposés reçoivent toujours le même salaire, mais ceux qui payaient les droits d'entrée disposent maintenant de 100 dollars. Même au stade initial, la dépense gouvernementale n'ajoute pas 100 dollars au revenu des particuliers ; elle permet simplement à certains d'utiliser ces 100 dollars à d'autres fins que l'entrée dans le parc, fins, présumons-le, auxquelles ils attachent moins de valeur. On peut s'attendre, puisqu'ils bénéficient gratuitement des services du parc, qu'ils dépenseront une moindre partie de leur revenu total pour acquérir des biens de consommation. Quelle sera l'importance de cette diminution, il n'est pas aisé de le dire. Même si nous convenons que, comme dans l'analyse keynésienne, les gens économisent le tiers de leur revenu supplémentaire, il ne s'ensuit pas que lorsqu'ils reçoivent « gratis » un ensemble de biens de consommation, ils consacrent les deux tiers de l'argent libéré à l'achat d'autres biens de consommation. Une possibilité extrême est évidemment qu'ils continuent d'acheter la même quantité de biens de consommation qu'avant et qu'ils ajoutent à leurs économies les 100 dollars de supplément. Dans ce cas, même dans l'analyse keynésienne, l'effet des dépenses de l'État est entièrement compensé : les dépenses publiques montent de 100 dollars et les dépenses privées baissent d'autant.

Pour prendre un autre exemple, les 100 dollars peuvent être utilisés au tracé d'une route qu'une entreprise privée aurait autrement construite ou dont l'existence peut rendre inutile la répartition des camions de cette même firme. Celle-ci dispose donc des fonds libérés, mais il est probable qu'elle n'en consacrera pas la totalité à ce qui représente des investissements moins alléchants. En pareil cas, les dépenses du gouvernement ne font que détourner les dépenses privées, et à

la fin, le multiplicateur n'agit que sur le seul excédent net des dépenses publiques. De ce point de vue, il est paradoxal que, pour être certain qu'il n'y aura pas de détournement, il faille faire dépenser son argent à l'État pour quelque chose de tout à fait inutile. Cela montre à l'évidence qu'il y a dans l'analyse keynésienne quelque chose qui ne va pas.

En second lieu, cette analyse ne nous dit rien de l'endroit où le gouvernement prend les 100 dollars qu'il dépense. Aussi loin qu'elle aille, le résultat est le même, que l'on fasse marcher la planche à billets ou que l'on emprunte auprès du public. Il est pourtant certain qu'il y a une différence entre les résultats des deux options. Supposons, pour distinguer la politique fiscale de la politique monétaire, que l'État emprunte les 100 dollars, si bien que la quantité totale de monnaie est la même que ce qu'elle aurait été en l'absence d'une dépense gouvernementale. C'est là l'hypothèse appropriée, car on peut, si on le désire, accroître la quantité de monnaie sans dépense supplémentaire de l'État, en imprimant tout simplement de nouvelles devises et en payant avec elles les obligations gouvernementales en circulation. Mais il nous faut maintenant nous demander quels sont les effets de l'emprunt. Pour analyser ce problème, supposons qu'aucun détournement de la dépense privée n'intervient, de telle façon qu'il n'existe pour les 100 dollars aucun contrepoids direct sous la forme d'une chute compensatrice des dépenses privées. Notons que ce que le gouvernement emprunte pour le dépenser ne modifie pas la quantité d'argent qui se trouve entre des mains privées. Le gouvernement emprunte 100 dollars de la main droite à certains individus et donne cet argent de la main gauche aux individus à qui vont ses dépenses. Ce sont des personnes différentes qui détiennent l'argent, mais la quantité totale d'argent détenu reste inchangée.

L'analyse keynésienne suppose implicitement que l'emprunt n'a aucun effet sur les autres dépenses. Il y a certes deux

situations extrêmes où cela peut se présenter. On peut d'abord supposer que les particuliers sont parfaitement indifférents à la nature de ce qu'ils détiennent, argent ou obligations : les obligations nécessaires pour produire 100 dollars peuvent alors être vendues sans que leurs acheteurs se voient offrir un intérêt plus élevé qu'auparavant. (Naturellement, 100 dollars représentent une si petite somme qu'elle aurait en pratique un effet négligeable sur le taux d'intérêt exigé, mais nous parlons ici de principes : on peut en concevoir l'effet pratique en donnant aux 100 dollars la valeur de 100 millions ou de 100 fois dix millions). En jargon keynésien, on est en présence d'un *liquidity trap* [1], et les gens achètent les obligations avec de l'argent oisif. Si ce n'est pas le cas – et il est clair que ce ne peut l'être indéfiniment –, alors le gouvernement ne peut vendre ses obligations qu'en offrant un taux d'intérêt plus élevé. Il faudra donc que les autres emprunteurs paient eux aussi un taux plus élevé. Celui-ci découragera en général les emprunteurs potentiels de se livrer à des dépenses privées. C'est là qu'intervient la seconde des deux situations dans lesquelles l'analyse keynésienne est valide : celle où les emprunteurs potentiels sont si décidés à dépenser qu'aucune élévation du taux d'intérêt, aussi exorbitante soit-elle, ne peut réduire leurs dépenses, ou, en jargon keynésien, celle où le taux d'utilité marginale de l'investissement est parfaitement inélastique en ce qui touche le taux d'intérêt.

Je ne connais aucun économiste confirmé, quelque keynésien qu'il se puisse croire lui-même, qui considère que l'un ou l'autre de ces cas extrêmes se soit jamais, sauf circonstances très spéciales, présenté dans le passé, se présente actuellement ou puisse se présenter. Cependant, nombre d'économistes, pour ne rien dire des non-économistes, qu'ils se veuillent ou non

1 *Nde :* Littéralement, « piège à liquidités ».

keynésiens, acceptent l'idée qu'un accroissement des dépenses gouvernementales par rapport au produit de l'impôt, même lorsqu'il est financé par l'emprunt, est *nécessairement* expansionniste, bien que, comme nous l'avons vu, cette croyance exige implicitement que l'une de ces situations extrêmes intervienne.

Si aucune de ces hypothèses n'est la bonne, l'augmentation des dépenses de l'État sera donc compensée par une baisse des dépenses privées, de la part, soit de ceux qui prêtent des fonds au gouvernement, soit de ceux qui auraient autrement emprunté ces mêmes fonds. Dans quelle mesure la hausse des dépenses sera-t-elle compensée ? Cela dépendra de ceux qui détiennent l'argent. L'hypothèse extrême, implicite en stricte théorie quantitative de la monnaie, est que la quantité d'argent que les gens sont désireux de détenir ne dépend en moyenne que de leur revenu et non du taux d'intérêt qu'ils peuvent obtenir sur des obligations et sur des valeurs analogues. Dans ce cas, comme la quantité totale de monnaie est la même avant et après, le revenu monétaire total devra aussi être le même si l'on veut que les gens soient satisfaits de détenir cet argent. Cela signifie que les taux d'intérêt devront monter suffisamment pour empêcher des dépenses privées d'un montant exactement égal à celui de l'accroissement de la dépense publique. Ici, on ne saurait dire en aucun sens que les dépenses de l'État sont expansionnistes. Le revenu monétaire lui-même n'augmente pas, pour ne rien dire du revenu réel. Tout ce qui se passe, c'est que les dépenses gouvernementales montent et que les dépenses privées baissent.

J'avertis le lecteur qu'il s'agit là d'une analyse extrêmement simplifiée : l'analyse complète exigerait tout un livre. Mais même cette analyse simplifiée suffit à démontrer que tous les résultats sont possibles, depuis 300 dollars d'augmentation du revenu jusqu'à une augmentation nulle. Plus les particuliers

montreront de constance touchant la part de revenu qu'ils veulent consacrer à la consommation ou à l'achat de biens d'investissement, et cela sans considération de coût – et plus le résultat sera proche du cas extrême d'une augmentation de revenu de 300 dollars. De même, plus déterminés seront les détenteurs d'argent quant au rapport qu'ils veulent maintenir entre leurs encaisses et leurs revenus, et plus le résultat sera proche du cas extrême où, selon la théorie quantitative, on n'assiste à aucune modification du revenu. Dans quel sens le public penche-t-il, c'est là une question empirique qu'il faut trancher d'après les données de fait, et non pas quelque chose dont on puisse décider par la seule raison.

Avant la Grande Crise des années 1930, la majorité des économistes aurait sans aucun doute conclu que le résultat serait plus près d'une augmentation nulle du revenu que d'une hausse de 300 dollars. Depuis lors, la majorité des économistes conclurait sans aucun doute à l'opposé. Plus récemment, il s'est produit un mouvement de retour à la position antérieure. Chose triste à dire, aucune de ces variations ne peut vraiment se fonder sur des preuves satisfaisantes. Elles trouvent plutôt leur origine dans des jugements intuitifs tirés de l'expérience brute.

En collaboration avec certains de mes étudiants, je me suis livré à un assez vaste travail empirique, afin d'obtenir quelques données satisfaisantes concernant les États-Unis et d'autres pays [1]. Les résultats en sont frappants. Ils suggèrent avec force que le résultat réel sera plus proche de celui que prévoit la théorie quantitative que de celui qu'annonce la théorie keynésienne. Ce qui semble justifié sur la base de ces

1 On trouvera certains des résultats de ce travail dans Milton Friedman et David Meiselman, *The Relative Stability of the Investment Multiplier and Monetary Velocity in the United States, 1896-1958.*

données, c'est que l'augmentation supposée de 100 dollars des dépenses gouvernementales ajoutera vraisemblablement quelque 100 dollars – parfois moins, parfois plus – au revenu. Cela signifie qu'une augmentation des dépenses de l'État par rapport à son revenu n'est expansionniste dans aucun sens pertinent de ce mot. Elle peut certes ajouter au revenu monétaire, mais la totalité de ce supplément est absorbée par les dépenses gouvernementales. Les dépenses privées restent inchangées. Comme il est probable que les prix, ce faisant, montent ou baissent moins que ce n'aurait été le cas autrement, il résulte que les dépenses privées seront plus faibles en termes réels. Dans la réciproque, on aura un déclin des dépenses gouvernementales.

Ces conclusions ne peuvent évidemment être considérées comme définitives. Si elles s'appuient sur l'ensemble de preuves le plus large et le plus complet que je connaisse, ces preuves n'en laissent pas moins à désirer.

Une chose est cependant claire : vraies ou fausses, les opinions si largement acceptées sur les effets de la politique fiscale sont contredites par au moins un ensemble important de données empiriques. Je ne connais aucun autre ensemble cohérent ou organisé qui puisse les justifier. Il s'agit là d'éléments de la mythologie économique, et non pas de conclusions certaines de l'analyse ou de l'étude quantitative. Ces opinions ont cependant exercé une immense influence, car, en lui assurant le soutien général du public, elles ont permis à l'État d'intervenir toujours plus dans la vie économique.

6 LE RÔLE DU POUVOIR POLITIQUE DANS L'ÉDUCATION

C'est aujourd'hui à des administrations publiques ou à des institutions sans but lucratif que revient en presque totalité, aux États-Unis, la charge de financer et d'administrer l'enseignement. Désormais, cette situation, à laquelle on n'est parvenu que graduellement, est à ce point tenue pour acquise que l'on n'accorde plus aucune attention explicite à ses origines, et cela, même dans les pays dont l'organisation et la philosophie sont pour l'essentiel ceux de la libre entreprise. Il en est résulté une extension anarchique de la responsabilité des pouvoirs publics.

À s'en tenir aux principes exposés au chapitre 2, on peut justifier de deux manières cette intervention des pouvoirs publics dans l'éducation. Il est d'abord possible d'arguer de l'existence d'importants « effets de voisinage », c'est-à-dire de circonstances dans lesquelles l'action d'un individu, soit impose aux autres des coûts importants dont on ne peut les dédommager, soit entraîne pour eux des gains substantiels dont cet individu ne saurait recevoir compensation. Ces

circonstances, donc, rendent impossible l'échange volontaire. On peut en second lieu faire valoir un souci paternaliste du sort des enfants et des autres irresponsables. Effets de voisinage et paternalisme ont des implications fort différentes en ce qui concerne :
1) l'éducation générale destinée à former des citoyens
2) l'enseignement professionnel spécialisé.
Les causes de l'intervention des pouvoirs publics sont dans ces deux domaines extrêmement différentes et justifient des types d'action eux aussi fort différents.

Encore une remarque préliminaire : il importe de distinguer entre enseignement et éducation. Tout enseignement n'est pas éducation et toute éducation n'est pas enseignement. C'est de l'éducation qu'il convient de se soucier. La plupart des activités des pouvoirs publics se limitent à l'enseignement.

L'éducation générale destinée à former des citoyens

Une société stable et démocratique est impossible sans un degré minimal d'instruction et de connaissances chez la majorité de ses citoyens et sans une large acceptation d'un ensemble de valeurs communes. L'éducation peut jouer un rôle dans ces deux domaines. Par conséquent, ce ne sont pas seulement l'enfant lui-même et ses parents qui bénéficient des avantages de l'éducation, ce sont aussi les autres membres de la société. L'éducation de mon enfant contribue à votre bien-être en favorisant l'existence d'une société stable et démocratique. Il n'est pas possible d'identifier les personnes (ou les familles) particulières qui en bénéficient ni, donc, de leur faire payer les services rendus. Nous avons là, par conséquent, un important « effet de voisinage ».

Quel genre d'action des pouvoirs publics cet effet de voisinage justifie-t-il ? Ce qui est le plus évident, c'est l'exigence

que chaque enfant reçoive une quantité minimale d'instruction d'un type spécifié. On pourrait imposer aux parents une telle exigence sans autre action des pouvoirs publics, de la même façon que l'on exige des propriétaires d'immeubles – et, fréquemment, des possesseurs d'automobiles – qu'ils observent, pour que soit protégée la sécurité d'autrui, certains critères précis. Il y a cependant une différence entre les deux cas. Les particuliers qui sont incapables de payer le prix que leur coûterait le respect desdits critères peuvent d'ordinaire se défaire de leurs biens – immeuble ou auto – en les vendant. En général, l'exigence de sécurité peut ainsi être respectée sans intervention des pouvoirs publics. Mais on ne peut séparer un enfant de ses parents, s'ils ne peuvent payer pour l'instruction minimale exigée, sans violer la confiance que nous mettons dans la famille en tant qu'unité sociale fondamentale et notre croyance en la liberté de l'individu. Il est en outre fort probable qu'un tel geste nuirait à l'éducation civique de l'enfant, éducation qui vise à faire de lui le citoyen d'une société libre.

Si la grande majorité des familles d'une communauté pouvait sans se faire prier supporter la charge financière qu'imposent de telles exigences en matière d'instruction, il serait encore possible et désirable de demander aux parents d'en assumer directement les frais. Quant aux cas désespérés, on pourrait prévoir des subventions spéciales réservées aux familles dans le besoin. Il existe aujourd'hui aux États-Unis de nombreuses régions où ces conditions sont remplies et où il serait très indiqué d'imposer directement les frais aux parents. Cela éliminerait la machinerie officielle aujourd'hui nécessaire pour prélever le montant des impôts auprès de tous les résidents de ces régions durant toute la durée de leur vie, et cela afin de le reverser essentiellement aux mêmes personnes durant la période où leurs enfants vont à l'école. Ainsi l'on rendrait improbable le désir des pouvoirs publics d'administrer les écoles, et l'on accroîtrait les chances

de voir diminuer la partie « subvention » des dépenses d'enseignement, en même temps que l'élévation du niveau général des revenus réduirait le besoin de tels subsides. Si, comme à présent, les pouvoirs publics paient pour la totalité ou la presque totalité de l'enseignement officiel, une élévation des revenus entraîne simplement, grâce au mécanisme fiscal, un accroissement de la circulation des fonds et une expansion du rôle de ces pouvoirs publics. Finalement, et ce n'est pas le moindre, imposer les coûts aux parents, ce serait tendre à égaliser les coûts sociaux et privés qui résultent du fait d'avoir des enfants, et ce serait ainsi favoriser une meilleure répartition des familles en fonction de la taille [1].

Les différences qui existent entre les familles quant à leurs ressources et au nombre de leurs enfants – auxquelles s'ajoute l'imposition d'une norme scolaire qui entraîne des frais assez considérables – rendent une telle politique difficilement praticable dans de nombreuses parties des États-Unis. Dans ces régions, comme dans celles où une telle politique serait possible, les pouvoirs publics ont à la place pris en charge les coûts financiers de l'enseignement. Ils ont financé non seulement la quantité minimale d'instruction qui est exigée de tous, mais aussi la scolarité supplémentaire, de niveau plus élevé, dont peuvent bénéficier les jeunes gens sans que cela soit pourtant exigible d'eux. On justifie ce comportement par l'« effet de voisinage » discuté ci-dessus : si les coûts sont payés, c'est parce que c'est là le seul moyen de faire respecter le minimum

1 Qu'une telle mesure puisse affecter notablement la taille des familles, cela n'est en aucune façon aussi fantastique qu'on pourrait le croire d'abord. Par exemple, que le taux des naissances soit plus faible parmi les groupes socio-économiques élevés pourrait bien s'expliquer par ce fait que leurs enfants leur coûtent relativement plus cher qu'aux autres groupes, en raison notamment du plus haut niveau d'enseignement qu'ils leur assurent et dont il leur faut supporter les frais.

de scolarité exigé ; et si l'enseignement ultérieur est financé, c'est parce que tout le monde tire avantage de l'instruction des plus capables, puisque c'est là un moyen d'obtenir de meilleurs *leaders* sociaux et politiques. Il faut certes comparer les gains qu'assurent ces mesures avec les frais qu'elles entraînent, et les opinions peuvent fortement différer quant au montant des subventions nécessaires, mais la plupart d'entre nous concluront probablement que les gains sont suffisamment importants pour justifier une subvention par les pouvoirs publics.

Ces raisons ne justifient les subventions officielles que pour certains types d'enseignement. Elles ne justifient pas que l'on subventionne la formation purement professionnelle, qui accroît la productivité économique de l'élève sans le préparer à son rôle de citoyen et de *leader*. Il est extrêmement difficile de tracer une ligne de séparation précise entre les deux types d'enseignement. La plus grande partie de l'enseignement général ajoute à la valeur économique de l'élève, et ce n'est en vérité qu'au cours des temps modernes et dans un petit nombre de pays que l'instruction a cessé d'avoir une valeur marchande. Il y a certes dans la formation professionnelle beaucoup d'éléments qui élargissent l'horizon de l'élève. La distinction n'en est pas moins significative. On ne peut justifier les subventions accordées à la formation des vétérinaires, des dentistes et d'un tas d'autres spécialistes – comme c'est la pratique courante aux États-Unis dans les institutions d'enseignement qui ont le soutien officiel – par les mêmes raisons qui justifient que l'on subventionne les écoles élémentaires ou, à un niveau plus élevé, les « collèges d'arts libéraux ». Si la chose peut se justifier sur des bases toutes différentes, c'est ce que nous nous demanderons plus loin.

L'argument qualitatif tiré des « effets de voisinage » ne nous apprend évidemment ni quels sont les types spécifiques d'enseignements qui devraient être subventionnés, ni le montant

de la subvention nécessaire. On peut présumer que le gain social est plus élevé aux échelons les plus bas de l'enseignement – où existe une quasi-unanimité sur le contenu – et décroît régulièrement au fur et à mesure que s'élève le niveau. Mais même cela ne peut être tenu pour acquis. De nombreux gouvernements ont subventionné leurs universités bien avant de subventionner leurs écoles. Quelles formes d'éducation présentent le plus grand avantage social et quelle part de ses ressources limitées la communauté doit-elle y consacrer, c'est ce qu'il faut laisser au jugement de cette communauté s'exprimant par la voie politique. Le but de cette analyse est, non pas de décider de ces questions à la place de la communauté, mais plutôt de clarifier les problèmes qu'implique le choix, et en particulier celui de savoir s'il convient de choisir sur une base collective plutôt qu'individuelle.

Comme nous l'avons vu, l'exigence d'un niveau minimal d'instruction, tout comme le financement de cette instruction par l'État, peut se justifier par les « effets de voisinage » de l'enseignement. La troisième étape, à savoir l'administration effective par les pouvoirs publics des institutions d'enseignement – la « nationalisation », si l'on veut, du gros de l'« industrie de l'éducation » – est beaucoup plus difficile à justifier. On a rarement discuté explicitement du caractère désirable ou non d'une telle nationalisation. Dans l'ensemble, les gouvernements ont financé l'enseignement en payant directement les coûts de gestion des institutions. La nationalisation semblait donc exigée par la décision de subventionner l'école. Ces deux mesures cependant peuvent aisément être distinguées. Les pouvoirs publics pourraient exiger une scolarité minimale que l'on financerait en attribuant aux parents des bons [*vouchers*] remboursables pour une somme maximale spécifiée par enfant et par an, à condition d'être dépensés pour des services d'enseignement « agréés ». Les parents seraient alors libres de consacrer

cette somme, et toute somme supplémentaire fournie par eux-mêmes, à l'achat des services éducatifs dispensés par une institution « agréée » de leur propre choix. Ces services pourraient être assurés par des entreprises privées fonctionnant pour le profit, ou par des institutions sans but lucratif. Le rôle des pouvoirs publics se limiterait à s'assurer que les écoles répondent à certaines normes minimales – telles que l'inclusion dans les programmes d'un minimum de contenu commun –, d'une façon qui rappellerait beaucoup l'inspection à laquelle on soumet à l'heure actuelle les restaurants pour être sûr qu'ils satisfont à certaines normes sanitaires minimales. Un excellent exemple de programme de cette sorte est le programme éducatif adopté par les États-Unis en faveur des anciens combattants après la Deuxième Guerre mondiale. Chaque ancien combattant qui présentait les qualifications requises recevait par année une somme maximale qu'il pouvait dépenser dans toute institution de son choix, pourvu que cette dernière satisfît à certaines normes. Un autre exemple, plus limité, est, en Grande-Bretagne celui du dispositif par lequel les autorités locales paient les frais d'études de certains élèves des écoles privées ; ou encore, en France, celui du système qui fait que l'État couvre une partie des frais des élèves de l'enseignement libre.

L'un des arguments en faveur de la nationalisation des écoles – argument qui s'appuie sur un effet de voisinage – est qu'il ne pourrait autrement être possible d'alimenter ce fonds commun de valeurs qui est considéré comme nécessaire à la stabilité sociale. Comme on l'a suggéré ci-dessus, l'imposition de normes minimales aux écoles privées pourrait en effet ne pas suffire à obtenir ce résultat. On peut illustrer concrètement la question en prenant l'exemple d'écoles dirigées par des groupes religieux différents. Pareilles écoles, peut-on soutenir, inculquent à leurs élèves des valeurs contradictoires les unes avec les autres et avec celles qu'enseignent les écoles non religieuses ; de

la sorte, elles font de l'éducation une force de division plutôt que d'unification.

Poussé à l'extrême, cet argument appellerait non seulement des écoles administrées par le gouvernement, mais aussi la fréquentation obligatoire de ces écoles. Les dispositifs qui existent aux États-Unis et dans la plupart des autres pays occidentaux sont à mi-chemin dans la voie de cette solution. Il y a des écoles administrées par le gouvernement, mais elles ne sont pas obligatoires. Cependant, le lien entre le financement de l'enseignement et son administration place les autres écoles dans une position désavantageuse : elles ne bénéficient guère ou pas du tout des fonds gouvernementaux consacrés à l'enseignement – situation qui a été à l'origine de beaucoup de différends politiques, en particulier en France et, à présent, aux États-Unis. On craint que l'élimination de ce désavantage ne renforce beaucoup les écoles confessionnelles et ne rende ainsi encore plus difficile à résoudre le problème que pose l'accession à un corps de valeurs communes.

Aussi convaincant que soit cet argument, il n'est nullement évident qu'il soit valide ou que la dénationalisation aurait les effets suggérés. Du point de vue des principes, il est contraire à la préservation de la liberté même. La ligne séparant la formation des valeurs sociales communes qu'exige une société stable, d'une part, et l'endoctrinement qui empêche la liberté, d'autre part, est encore une de ces frontières imprécises qu'il est plus aisé de mentionner que de définir.

Du point de vue de ses effets, la dénationalisation élargirait les possibilités de choix dont disposent les parents. Si, comme à présent, ceux-ci peuvent envoyer leurs enfants aux écoles publiques sans paiement spécial, très rares seront ceux qui pourront ou voudront les envoyer à d'autres écoles, à moins que ces dernières soient elles aussi subventionnées.

Les écoles confessionnelles en Amérique ont cet inconvénient de ne rien recevoir des fonds publics consacrés à l'instruction, mais elles ont en revanche l'avantage de dépendre d'institutions qui sont prêtes à les subventionner et qui peuvent collecter les fonds pour ce faire. Il existe peu d'autres sources de revenus pour les écoles privées. Si le montant des dépenses publiques actuelles en matière d'enseignement était mis à la disposition des parents, quelle que soit l'école où ils envoient leurs enfants, une large variété d'écoles naîtraient pour répondre à la demande. Dans une bien plus grande mesure que ce n'est actuellement possible, les parents pourraient exprimer directement leurs opinions sur les écoles en retirant leurs enfants de l'une et en les envoyant dans une autre. En général, ils ne peuvent le faire aujourd'hui qu'au prix de frais considérables : en confiant leurs enfants à une école privée ou en changeant de résidence. Pour le reste, ils ne peuvent exprimer leurs vues que par d'incommodes canaux politiques. Peut-être un plus grand degré de liberté dans le choix des écoles est-il réalisable dans un système administré par les pouvoirs publics, mais il serait difficile de pousser bien loin cette liberté, compte tenu de l'obligation de donner une place à chaque enfant. Ici, comme dans d'autres domaines, il est probable que l'entreprise concurrentielle sera beaucoup plus efficace pour répondre à la demande des consommateurs que les entreprises nationalisées ou destinées à servir d'autres fins. Le résultat final pourrait par conséquent être que l'importance des écoles confessionnelles décline au lieu d'augmenter.

Un facteur voisin qui travaille dans la même direction est la répugnance compréhensible des parents qui envoient leurs enfants aux écoles confessionnelles à laisser s'accroître les impôts qui financent les dépenses des écoles publiques. Il en résulte que les régions où les écoles confessionnelles sont importantes éprouvent de graves difficultés à trouver des fonds

pour les écoles publiques[1]. Pour autant que la qualité soit fonction de la dépense – ce que, dans une certaine mesure, elle est indubitablement –, les écoles publiques tendent à être dans ces régions d'une qualité moindre, et les écoles confessionnelles attirent donc comparativement plus d'élèves.

Une autre variante de l'argument selon lequel des écoles relevant des pouvoirs publics sont nécessaires si l'on veut que l'éducation soit une force unificatrice, c'est que les écoles privées tendraient à exacerber les distinctions de classe. Si on leur donnait une plus grande liberté de choix quant à l'école où envoyer leurs enfants, alors, nous dit-on, un certain type de parents se grouperaient, interdisant ainsi le sain mélange des enfants aux origines sociales nettement différentes. Que cet argument soit ou non solide dans son principe, il n'est pas du tout évident que les résultats annoncés s'ensuivraient. Selon les dispositifs actuels, la stratification sociale selon les zones d'habitation restreint *de facto* le mélange des enfants d'origines nettement différentes. En outre, les parents peuvent tous, maintenant, s'ils le veulent envoyer leurs enfants dans les écoles privées. Pourtant, seule une catégorie extrêmement limitée peut le faire ou le fait, ce qui est une nouvelle cause d'inégalité sociale[2].

1 *Nde :* Les deux phrases qu'on vient de lire s'expliquent naturellement par le contexte américain où les établissements confessionnels ne reçoivent pas de fonds publics, contrairement à ce qui se produit en France, et où, comme cela se passe également par exemple en Allemagne fédérale, l'enseignement public est dans une large mesure financé par les pouvoirs régionaux (État, ville) et les impôts que ces pouvoirs lèvent.

2 *Nde :* « Peuvent tous, s'ils le veulent, maintenant... » est une allusion à la déségrégation scolaire devenue obligatoire depuis diverses lois nouvelles sur les droits civils des Noirs. À noter que sont visées ici les écoles privées payantes, non religieuses (du type École alsacienne, Écoles des Roches, etc., en France).

En vérité, cet argument me semble conduire dans une direction presque diamétralement opposée : vers la dénationalisation des écoles. Que l'on se demande sous quel rapport l'habitant d'un quartier à faibles revenus – pour ne rien dire d'un quartier noir dans une grande ville – est le plus désavantagé. S'il attache assez d'importance à, disons, la possession d'une nouvelle automobile, il peut, à force d'économies, accumuler assez d'argent pour acheter la même voiture que le résident d'une banlieue à revenus élevés. Pour ce faire, il n'est pas besoin qu'il aille habiter cette banlieue. Au contraire, il peut obtenir en partie cet argent en économisant sur son logement. Et cela vaut également pour les vêtements, les livres, les meubles, etc. Mais qu'une famille pauvre, vivant dans un taudis, ait un enfant doué, et qu'elle attache une telle importance à son éducation qu'elle économise dans ce but – alors, à moins de pouvoir recevoir un traitement spécial ou d'obtenir une bourse dans l'une des très rares écoles privées du voisinage, cette famille sera dans une position très difficile. Les « bonnes » écoles publiques se trouvent dans les quartiers à hauts revenus. La famille peut être prête à dépenser plus que ce qu'elle paye en impôts pour obtenir une meilleure instruction pour son enfant. Mais elle peut difficilement se permettre simultanément d'aller vivre dans le quartier cher.

Je crois que nos opinions à cet égard sont encore dominées par l'image de la petite ville qui n'avait qu'une seule école que fréquentaient également riches et pauvres. Dans de telles conditions, il se pourrait bien que les écoles publiques aient alors égalisé les chances. Avec la croissance urbaine et suburbaine, la situation a radicalement changé. Notre système scolaire actuel, loin d'égaliser les chances, risque fort de faire le contraire. Il rend d'autant plus difficile pour les rares sujets exceptionnels – et ils représentent l'espoir – de s'élever au-dessus de la pauvreté de leur état initial.

Un autre argument avancé en faveur de la nationalisation de l'enseignement est le « monopole technique ». Dans les petites communautés et dans les régions rurales, il se peut en effet que le nombre des enfants soit trop faible pour justifier l'existence de plus d'une école de taille raisonnable, si bien qu'il n'est pas possible de s'en remettre à la concurrence pour protéger les intérêts des parents et des enfants. Comme dans d'autres cas de monopole technique, le choix doit se faire entre plusieurs maux : monopole privé sans restrictions, monopole privé contrôlé par les pouvoirs publics, et gestion publique. Cet argument, quoique parfaitement solide, a beaucoup perdu de sa force ces dernières décennies du fait de l'amélioration des transports et de la concentration croissante de la population dans les communautés urbaines.

Le dispositif qui est sans doute le plus près d'être justifié par ces considérations – au moins pour l'enseignement primaire et secondaire – est celui qui combinerait écoles privées et écoles publiques. Les parents qui choisiraient d'envoyer leurs enfants dans une école privée recevraient une somme égale au coût estimé de l'instruction d'un enfant dans une école publique, pourvu que cette somme soit versée à une école agréée. Ce dispositif répondrait à ce qu'il y a de plus raisonnable dans l'argument du « monopole technique ». Il calmerait les justes plaintes des parents qui, s'ils envoient leurs enfants à des écoles privées non subventionnées, sont forcés de payer deux fois pour leur éducation – une fois sous la forme d'impôts et une fois directement. Il permettrait à la concurrence de prendre son essor. Le développement et l'amélioration de toutes les écoles seraient ainsi stimulés. L'introduction de la concurrence ferait beaucoup pour promouvoir une saine variété d'écoles. Elle contribuerait aussi à assouplir les systèmes scolaires. Et ce ne serait pas le moindre de ses bénéfices que de faire dépendre les salaires des enseignants des forces du marché. Les autorités publiques recevraient par là un étalon indépendant à partir

duquel évaluer les échelles de salaires et s'adapter plus rapidement aux modifications des conditions de l'offre et de la demande.

On proclame partout que ce dont l'enseignement a le plus besoin, c'est de plus d'argent pour construire d'autres installations et pour verser de meilleurs salaires aux maîtres afin d'attirer les meilleurs d'entre eux. Cela me paraît être un faux diagnostic. La quantité d'argent consacrée à l'enseignement a augmenté à un rythme extraordinairement élevé, bien plus vite que notre revenu total. De même, les salaires des enseignants ont augmenté bien plus vite que les revenus des professions du même ordre. Le problème essentiel est, non pas que nous dépensions trop peu d'argent – bien que cela se puisse –, mais que nous recevions si peu en échange de l'argent dépensé. Peut-être est-il juste de considérer comme dépenses d'enseignement les sommes consacrées dans de nombreuses écoles à des édifices magnifiques et à des terrains luxueux ; mais il est difficile de les accepter également comme dépenses d'*éducation*. Et cela vaut en ce qui concerne les cours de vannerie et de danse mondaine, ainsi que les nombreuses autres matières qui sont tout à l'honneur de l'ingéniosité des éducateurs. Je me hâte d'ajouter que l'on ne saurait objecter à ce que les parents dépensent leur propre argent, s'ils le désirent, pour de telles frivolités. C'est là leur affaire. L'objection porte sur l'utilisation à de telles fins de l'argent obtenu grâce à des impôts qui frappent de même parents et non-parents. Où sont donc les « effets de voisinage » qui justifient un tel usage de l'argent des contribuables ?

Une raison majeure qui explique ce genre d'emploi des fonds publics réside dans le système actuel, qui combine la gestion des écoles avec leur financement. Le parent qui préférerait voir l'argent servir à engager de meilleurs maîtres plutôt qu'à payer des entraîneurs sportifs n'a aucun moyen

d'exprimer sa préférence, si ce n'est en persuadant une majorité de changer complètement l'état des choses. C'est là un exemple particulier de ce principe général qui veut que le marché permette à chacun de satisfaire ses propres goûts et assure ainsi une représentation proportionnelle effective – alors que le processus politique impose la conformité. En outre, celui qui serait prêt à dépenser quelque argent supplémentaire pour l'éducation de son enfant est nettement limité dans ses possibilités. Il ne peut ajouter quelque chose à la somme dépensée pour instruire son enfant et transférer celui-ci dans une école plus coûteuse : s'il procède à ce transfert, il lui faut payer la totalité du nouveau coût et non pas seulement la différence. Ce n'est que pour les activités hors programme – leçons de danse, de musique, etc. – qu'il peut dépenser aisément de l'argent supplémentaire. Les débouchés privés qui permettraient de consacrer plus d'argent à l'enseignement sont à ce point bloqués que la pression en faveur des dépenses accrues pour l'éducation des enfants se manifeste par le versement de fonds publics sans cesse plus importants à des activités dont le rapport est toujours plus ténu avec ce qui fait la justification fondamentale de l'intervention des pouvoirs publics dans l'enseignement.

Comme l'implique cette analyse, l'adoption des dispositifs que je propose pourrait bien signifier de plus faibles dépenses publiques d'enseignement, et cependant des dépenses totales plus élevées. Cela permettrait aux parents de mettre plus d'efficacité dans l'achat de ce qu'ils désirent, et, par là, les conduirait à dépenser directement et indirectement plus qu'ils ne le font actuellement. De même, la chose interdirait que les parents soient empêchés de consacrer plus d'argent à l'enseignement et par l'actuel besoin d'uniformité quant à la façon dont l'argent est dépensé, et par la répugnance compréhensible que manifestent ceux qui n'ont pas d'enfants d'âge scolaire à se voir infliger des augmentations d'impôts à

des fins souvent très éloignées de l'éducation au sens où ils entendent ce terme [1].

En ce qui touche les salaires des maîtres, le problème n'est pas qu'ils soient trop bas en moyenne – il se pourrait fort bien que ce fût le contraire –, mais qu'ils sont trop uniformes et trop rigides. Les enseignants médiocres sont énormément surpayés et les bons enseignants sont énormément sous-payés. Les systèmes de salaires tendent à être uniformes, et déterminés, bien plus que par le mérite, par l'ancienneté, les grades universitaires et les titres professionnels. Cela résulte pour une bonne part du système actuel d'administration des écoles par les pouvoirs publics, et les choses deviennent plus graves au fur et à mesure que l'unité s'agrandit sur laquelle ceux-ci exercent leur contrôle. En vérité, ce fait même est une des raisons essentielles pour lesquelles les organisations professionnelles d'enseignants sont si fortement favorables à l'unification – du district scolaire local à l'État fédéré et de ce dernier au gouvernement fédéral. Dans toute organisation bureaucratique et constituée essentiellement de fonctionnaires, il est presque inévitable que l'on ait des échelles fixes de salaires ; il est quasi impossible de stimuler une concurrence susceptible d'assurer de fortes différences de salaires selon le mérite. Les éducateurs, ce qui veut dire les enseignants eux-mêmes, finissent par exercer le contrôle essentiel, tandis que les parents ou la communauté locale perdent la plupart de leurs prérogatives. Dans tous les domaines – qu'il s'agisse de

1 Un exemple frappant du même effet dans un autre domaine est celui du Service national de santé britannique (NHS). Dans une étude soigneuse et pénétrante, D.S. Lees établit de façon assez concluante que « loin d'être extravagantes, les dépenses consacrées au N.H.S. ont été moindres que ce que les consommateurs auraient probablement choisi de dépenser sur un marché libre. En particulier, le dossier des constructions d'hôpitaux est déplorable ». « Health Through Choice », *Hobart Paper 14* (Londres, Institute of Economic Affairs, 1961), p. 58.

charpenterie, de plomberie ou d'enseignement –, la majorité des travailleurs est partisane d'échelles uniformes de salaires et opposée aux différences de salaires fondées sur le mérite, et cela, pour cette raison évidente que ceux qui possèdent un talent particulier sont toujours rares. C'est là un exemple de la tendance générale qu'ont les gens à chercher à s'entendre pour fixer les prix, que ce soit grâce aux syndicats ou aux monopoles industriels. Mais les accords collusoires seront généralement détruits par la concurrence, à moins que les pouvoirs publics ne les garantissent, ou, du moins, ne leur accordent un soutien considérable.

Si l'on avait délibérément cherché à mettre au point un système de recrutement et de paiement des maîtres qui fût conçu pour éliminer les imaginatifs et les audacieux et pour attirer les ennuyeux et les médiocres, il aurait été difficile de faire mieux que d'imiter le système qui s'est développé dans les grandes villes et les États fédérés et qui consiste à exiger des enseignants des diplômes professionnels et à adopter des structures uniformes de salaires. Dans ces conditions, peut-être est-il surprenant que le niveau de l'enseignement des écoles élémentaires et secondaires soit aussi élevé qu'il l'est. Le système que je propose résoudrait ces problèmes et permettrait que la concurrence joue efficacement pour récompenser le mérite et pour attirer à l'enseignement les gens doués.

Pourquoi, aux États-Unis, l'intervention des pouvoirs publics dans l'enseignement a-t-elle pris l'allure que nous lui connaissons ? Je n'ai pas de l'histoire de l'éducation la connaissance détaillée qui serait nécessaire pour répondre de façon concluante à cette question. Néanmoins, quelques conjectures peuvent être utiles pour indiquer quel type de considération est susceptible de modifier dans un sens approprié la politique sociale. Je ne suis en aucune façon certain que les dispositifs que je propose aujourd'hui auraient été désirables il y

a un siècle. En effet, avant que la croissance des transports ne s'intensifie l'argument du « monopole technique » était beaucoup plus fort. Chose également importante, le problème majeur des États-Unis au XIX^e^ siècle et au début du XX^e^ n'a pas été de promouvoir la diversité mais de créer le noyau de valeurs communes essentielles à une société stable. Des flots d'immigrants venus du monde entier inondaient le pays, parlant des langues différentes et observant des coutumes diverses. Il fallait que le *melting pot* introduisît un certain degré de conformisme et de fidélité à des valeurs communes. Dans cette tâche, l'école publique eut une fonction importante, en particulier en imposant l'anglais comme la langue de tous. Si le système des « bons d'enseignement » [*vouchers*] avait alors existé, les critères minimaux imposés aux écoles pour qu'elles puissent se faire agréer auraient certes pu inclure l'emploi de l'anglais ; mais peut-être aurait-il été plus difficile d'imposer et de satisfaire cette exigence dans un système d'écoles privées. Je ne veux pas en conclure que le système des écoles publiques était décidément préférable, mais seulement qu'à l'époque, on aurait pu plaider en sa faveur avec plus de raisons qu'aujourd'hui. Notre problème n'est pas actuellement l'uniformité ; mais plutôt d'être menacés d'un excès de conformisme. Notre tâche est de favoriser la diversité, et ce que je propose y parviendrait bien mieux qu'un système scolaire nationalisé.

Un autre facteur qui peut avoir été important voilà un siècle était la combinaison du discrédit qui frappait les allocations en espèces aux particuliers avec l'absence d'une machine administrative efficace qui s'occupât de la distribution des *vouchers* et vérifiât leur utilisation. Un tel appareil administratif est un problème des temps modernes, qui a connu son apogée avec l'énorme extension de l'impôt sur le revenu et des programmes de sécurité sociale. En son absence, il se peut que l'on ait dû considérer l'administration des écoles comme la seule manière possible de financer l'enseignement.

Comme le suggèrent certains des exemples cités plus haut (Angleterre et France), quelques traits des dispositifs proposés existent déjà dans les systèmes d'enseignement. Une forte – et, je crois, croissante – pression se fait sentir en faveur de dispositifs de ce genre dans la plupart des pays occidentaux. Peut-être cela s'explique-t-il en partie par les développements modernes qui, dans l'appareil administratif public, facilitent la mise en place de pareils dispositifs.

Bien que nombre de problèmes administratifs doivent nécessairement surgir avec le passage du système actuel au système proposé, ils ne paraissent ni insolubles ni uniques. Comme dans la dénationalisation d'autres activités, installations et équipements existants pourraient être vendus à des entreprises privées désireuses de se lancer dans l'enseignement. Ainsi la transition n'entraînerait-elle aucune perte de capital. Comme des organismes publics, au moins dans certaines régions, continueraient d'administrer les écoles, le passage serait graduel et aisé. De même, l'administration locale de l'enseignement, aux États-Unis et dans quelques autres pays, faciliterait la transition, puisqu'elle encouragerait l'expérimentation sur une petite échelle. Des difficultés naîtraient sans aucun doute lorsqu'il faudrait déterminer qui aurait droit aux allocations de telle ou telle administration publique, mais il n'y a rien là qui diffère du problème que pose actuellement la question de savoir quel organisme doit fournir les moyens de s'instruire à un enfant donné. Les différences d'importance entre allocations rendraient une région plus attirante qu'une autre ; mais les différences dans la qualité de l'enseignement ont aujourd'hui exactement le même effet. La seule complication nouvelle que l'on puisse imaginer viendrait d'une plus grande occasion d'abus, du fait de la plus grande liberté qu'auraient les parents de décider où faire instruire leurs enfants. Arguer de la difficulté supposée de la gestion, c'est recourir à une défense classique du *statu quo* contre toute proposition de changement ; dans ce cas particulier, cette défense est encore

plus faible que d'ordinaire, car les dispositifs existants doivent aujourd'hui résoudre non seulement les principaux problèmes que posent les dispositifs proposés, mais aussi les problèmes supplémentaires qu'implique l'administration des écoles en tant que fonction des pouvoirs publics.

L'enseignement au niveau universitaire

La discussion qui précède porte essentiellement sur les enseignements primaire et secondaire. En ce qui touche l'enseignement supérieur, il est encore plus difficile de se prononcer en faveur de la nationalisation sur la base des effets de voisinage ou du monopole technique. Pour les niveaux les moins élevés de l'enseignement, il existe un accord presque unanime sur le contenu approprié d'un programme d'éducation pour les citoyens d'une démocratie : lire, écrire et compter, voilà à peu près l'essentiel. Mais il est certain qu'au-dessous déjà du niveau du « collège » américain, cet accord n'est plus suffisant pour justifier que l'on impose à tous les vues d'une majorité. En vérité, ce manque d'accord peut aller pour certains jusqu'à jeter des doutes sur la nécessité de subventionner l'enseignement à ce niveau ; et il va sûrement assez loin pour saper toute argumentation en faveur de la nationalisation, fondée sur le besoin de constituer un noyau de valeurs communes. À ce niveau, il peut difficilement être question de « monopole technique », compte tenu des distances que les individus peuvent parcourir et parcourent pour fréquenter les établissements d'enseignement supérieur.

Aux États-Unis, les institutions relevant des pouvoirs publics jouent un plus petit rôle dans l'enseignement supérieur qu'aux niveaux primaire et secondaire. Pourtant, jusqu'aux années 1920, elles ont pris beaucoup d'importance, et comptent actuellement plus de la moitié des étudiants qui

fréquentent les « collèges » et les universités [1]. L'une des principales raisons de leur croissance a été leur caractère relativement bon marché ; la plupart des établissements municipaux ou d'État fédéré exigent des frais d'inscription beaucoup plus faibles que ceux que peuvent se permettre les universités privées [2]. Ces dernières ont connu en conséquence de graves problèmes financiers et se sont plaintes non sans raison de concurrence déloyale. Désireuses de garder leur indépendance par rapport aux pouvoirs publics, elles se sont dans le même temps trouvées conduites par la nécessité à rechercher leur aide.

La précédente analyse indique dans quelle direction chercher une solution satisfaisante. On peut certes justifier les dépenses publiques pour l'enseignement supérieur comme un moyen de former les jeunes gens au métier de citoyen et au rôle de *leader* de leur communauté – quoiqu'il me faille dire que la large fraction de ces dépenses qui va à la formation strictement professionnelle ne peut se justifier ni ainsi ni nous le verrons, autrement. En revanche, on ne saurait justifier que les subventions soient réservées à l'enseignement reçu auprès d'institutions publiques. Toute subvention devrait aller aux individus afin qu'ils la consacrent aux établissements de leur propre choix, pourvu seulement que l'enseignement donné dans ces établissements soit du type que l'on désire subventionner. Toute institution publique retenue devrait demander

1 Voir George J. Stigler, *Employment and Compensation in Education* (« Occasional Paper » N° 33 New York, National Bureau of Economic Research, 1950), p. 33.

2 *Nde :* Il existe aux États-Unis des universités dépendant des États (par exemple, l'université de Californie), susceptibles de se subdiviser elles-mêmes en plusieurs établissements (par exemple, l'université de Californie « à Berkeley », « à Santa Cruz », « à Los Angeles », etc.). Il existe d'autre part des universités entièrement privées – par exemple Harvard, Stanford, Yale –, dépendant de donations et du prix de pension.

à ses étudiants des droits d'inscription qui couvrent effectivement les coûts d'enseignement, et entrer ainsi en concurrence sur un pied d'égalité avec les établissements qui ne bénéficient pas du soutien des pouvoirs publics [1]. Le système qui en résulterait serait dans ses grandes lignes semblable aux dispositifs adoptés aux États-Unis après la Deuxième Guerre mondiale pour financer l'éducation des anciens combattants, à cette différence près que les fonds viendraient sans doute plus des États que du gouvernement fédéral.

L'adoption de pareils dispositifs irait dans le sens d'une concurrence plus effective entre les divers types d'établissements et d'une utilisation plus efficace de leurs ressources. Elle éliminerait la pression qui s'exerce en faveur d'une assistance directe des pouvoirs publics aux « collèges » et universités privés, et préserverait ainsi leur pleine indépendance et leur diversité en même temps qu'elle leur permettrait de croître relativement aux établissements publics. Elle pourrait aussi avoir cet avantage accessoire de provoquer un réexamen des objectifs que sont censées servir les subventions. Le financement des institutions plutôt que des personnes a entraîné le versement sans discrimination de subventions à toutes les activités propres à ces établissements, plutôt qu'aux activités qu'il convient que les pouvoirs publics subventionnent. Même un examen superficiel suggère que si les deux classes d'activités se chevauchent, elles sont loin d'être identiques.

L'équité du dispositif proposé est particulièrement évidente au niveau universitaire du fait de l'existence d'un grand nombre et d'une grande variété d'établissements privés. L'État de l'Ohio dit, par exemple, à ses citoyens : « Si vous avez

1 Je ne tiens pas compte des dépenses de recherche fondamentale. J'ai interprété l'enseignement de manière étroite, de façon à exclure des considérations débouchant sur un domaine dont l'examen n'est pas possible ici.

un enfant qui veut aller au « collège », nous lui accorderons automatiquement une belle bourse de quatre ans, pourvu qu'il puisse satisfaire à des exigences scolaires minimales, et pourvu en outre qu'il soit assez malin pour choisir l'université de l'Ohio. Mais si votre enfant veut aller – ou si vous voulez qu'il aille – à Oberlin College ou à Western Reserve University, pour ne rien dire de Yale, Harvard, Northwestern, Beloit ou Chicago, il n'y aura pas un sou pour lui. » Comment justifier pareil programme ? Ne serait-il pas bien plus équitable – et plus favorable à une élévation du niveau des études – de transformer l'argent que l'État de l'Ohio est prêt à consacrer à l'enseignement supérieur en des bourses attribuables dans n'importe quel établissement, et d'exiger de l'université de l'Ohio qu'elle entre en concurrence sur un pied d'égalité avec les autres universités [1] ?

L'enseignement professionnel

L'enseignement professionnel n'a aucun des effets de voisinage attribués ci-dessus à l'enseignement général. C'est une forme d'investissement dans le capital humain qui est exactement analogue aux investissements dans les machines, les bâtiments, et les autres formes de capital non humain. Sa fonction est d'élever la productivité économique de l'homme. S'il y parvient, l'individu concerné, dans une société de libre entreprise, est récompensé en recevant pour ses services des revenus plus élevés que ceux qu'il aurait autrement pu s'as-

1 Si je parle de l'Ohio plutôt que de l'Illinois, c'est parce que, depuis l'article qui a été le point de départ du présent chapitre (1953), l'Illinois a adopté un programme partiellement conforme à celui que je préconise et qui prévoit des bourses attribuables aux étudiants des établissements privés de cet État. La Californie a fait de même. La Virginie a adopté un programme analogue aux niveaux d'enseignement inférieurs, mais pour une raison très différente : pour éviter l'intégration raciale. Le cas de la Virginie est discuté au chapitre 7.

surer[1]. Cette différence de revenus constitue l'incitation à investir du capital, que ce soit sous la forme d'une machine ou d'un être humain. Dans les deux cas, il faut mettre en balance les bénéfices et les coûts. En ce qui concerne l'enseignement professionnel, les coûts principaux sont le revenu auquel on renonce durant la période de formation, les intérêts que l'on perd en retardant le début de la période où l'on gagne de l'argent et les dépenses particulières qu'entraîne la formation, telles que droits d'inscription et achat de livres et de matériel. En ce qui touche le capital physique, les coûts majeurs sont ceux qu'entraîne la réalisation des équipements et les intérêts auxquels il faut renoncer durant cette réalisation. Dans les deux cas, il est à présumer qu'un individu regarde son investissement comme désirable si les bénéfices, tels qu'il les voit, en excèdent les coûts supplémentaires, tels qu'il les voit également[2]. Dans les deux cas, s'il entreprend d'investir et si l'État ne le subventionne pas ni ne frappe d'impôt le bénéfice de l'opération, l'individu (ou ses parents, ou son répondant, ou son bienfaiteur) supporte en général tous les coûts supplémentaires et reçoit tous les bénéfices : il n'existe ni coûts non supportés ni revenus non attribuables qui tendent à faire systématiquement différer les stimulants privés des stimulants sociaux.

Si le capital était aussi facilement disponible pour investir dans des êtres humains que pour investir dans des biens physiques

1 Cette rétribution peut ne prendre que partiellement une forme monétaire ; elle peut aussi consister en des avantages non pécuniaires attachés au métier auquel la formation professionnelle rend apte l'individu. De même, le métier peut avoir des inconvénients non pécuniaires, qu'il faudrait alors compter parmi les coûts de l'investissement.

2 Pour une énumération plus détaillée et plus précise des considérations qui entrent dans le choix d'une profession, voir Milton Friedman et Simon Kuznets, *Income from Independent Professional Practice* (New York, National Bureau of Economic Research, 1945), pp. 81-95, 118-137.

– que ce soit par l'intermédiaire du marché ou grâce à des investissements directs par les individus concernés, leurs parents ou leurs bienfaiteurs –, le taux de rémunération du capital tendrait à être en gros égal dans les deux domaines. S'il était plus élevé pour le capital non humain, cela inciterait les parents à acquérir un tel capital pour leurs enfants plutôt que d'investir une somme correspondante dans leur formation professionnelle ; et inversement. En fait, cependant, il existe un ensemble considérable de faits qui prouvent que le taux de rendement des investissements dans la formation est beaucoup plus fort que celui des investissements dans le capital physique. Cette différence suggère l'existence d'un sous-investissement dans le capital humain [1].

Ce sous-investissement reflète sans doute une imperfection dans le marché des capitaux. On ne peut financer les investissements en êtres humains dans les mêmes conditions ou avec la même aisance que l'on investit dans le capital physique. Il est facile de voir pourquoi. Si un prêt en argent est fait pour financer un investissement en capital physique, le prêteur peut s'assurer une certaine sécurité sous la forme, par exemple, d'une hypothèque sur le bien matériel lui-même, et, en cas de défaut, il peut compter réaliser au moins une partie de son investissement en vendant ce bien. S'il procède à un prêt comparable afin d'accroître le pouvoir d'achat d'un être humain, il est évident qu'il ne peut bénéficier d'une garantie du même ordre. Dans un État où l'esclavage n'existe pas, on ne peut acheter et vendre l'individu en qui s'incarne l'investissement. Et même si c'était possible, la sécurité de l'opération ne serait pas comparable. La productivité du capital physique ne dépend en général pas de l'esprit de coopération de l'emprunteur ; la productivité du capital humain en dépend très

1 Voir G.S. Becker, « Underinvestment in College Education? », *American Economic Review, Proceedings*, L (1960), 356-364 ; et T.W. Schultz, « Investment in Human Capital », *American Economic Review*, LXI (1961), 1-17.

évidemment. Un prêt destiné à financer la formation d'un individu qui n'a d'autre garantie à offrir que ses gains à venir est par conséquent une proposition beaucoup moins séduisante qu'un prêt destiné à financer la construction d'un immeuble : la sécurité en est moindre, et le coût du recouvrement subséquent des intérêts et du principal est bien plus élevé.

Une autre complication est introduite par le caractère inapproprié des prêts fixes en argent pour financer les investissements dans la formation professionnelle. De tels investissements impliquent nécessairement bien des risques. Peut-être le bénéfice en sera-t-il en moyenne élevé, mais il y a d'amples variations autour de cette moyenne. La mort ou l'incapacité physique est une source évidente de variation, mais probablement beaucoup moins importante que les différences d'aptitudes, d'énergie et de chance. Par conséquent, si l'on procède à des prêts fixes en argent, et s'ils ne sont garantis que par les gains futurs escomptés, une fraction considérable n'en sera jamais remboursée. Afin de rendre de pareils prêts attirants pour les prêteurs, le taux d'intérêt nominal attaché à tous les prêts devrait donc être suffisamment fort pour compenser les pertes sur les prêts non remboursés. Mais ce taux d'intérêt élevé contreviendrait aux lois sur l'usure et rendrait les prêts inintéressants pour les emprunteurs[1]. Le procédé que

1 En dépit des obstacles qui s'opposent aux prêts en argent, on me dit qu'ils ont constitué un moyen très courant de financer l'éducation en Suède, où ils ont apparemment été disponibles à des taux d'intérêts modérés. Une explication immédiate en est sans doute dans ce pays une plus faible dispersion des revenus entre étudiants qu'aux États-Unis. Mais ce n'est pas là l'explication ultime, et il se pourrait que ce ne soit pas la seule ou la principale raison de la différence de pratique. Une étude plus poussée de l'expérience suédoise – et d'autres expériences – est extrêmement souhaitable afin de savoir si les raisons données ci-dessus expliquent de façon adéquate l'absence aux États-Unis et dans d'autres pays d'un marché très développé des prêts pour financer l'éducation professionnelle ou s'il n'existe pas d'autres obstacles qui pourraient être supprimés plus aisément.

l'on adopte pour résoudre le même problème concernant d'autres investissements risqués est celui de l'investissement sous forme d'actions, accompagné d'une responsabilité limitée de la part des actionnaires. Sa contrepartie pour l'éducation serait d'« acheter » une part des perspectives de gains d'un individu, et de lui avancer les fonds nécessaires au financement de sa formation à condition qu'il accepte de verser au prêteur une fraction spécifiée de ses gains à venir. Ainsi, le prêteur recevrait de ceux qui auraient relativement réussi une somme supérieure à son investissement initial, ce qui compenserait l'incapacité où il serait de récupérer la somme versée à ceux qui auraient échoué.

Il semble n'exister aucun obstacle légal à des contrats privés de ce genre, bien qu'ils soient équivalents du point de vue économique à l'achat d'une part dans la capacité de gain d'un individu, et donc à un esclavage partiel. Une des raisons pour lesquelles de tels contrats ne sont pas devenus courants, en dépit de leur caractère profitable pour le prêteur comme pour l'emprunteur, réside sans doute dans les coûts élevés qu'implique leur application, étant donné la liberté qu'ont les individus de se déplacer d'un lieu à un autre, la nécessité d'obtenir un état exact de leurs revenus, et la longue période impliquée. Il est à présumer que ces coûts seraient particulièrement lourds pour les investissements sur une petite échelle comportant une large dispersion géographique des individus financés. Ces coûts pourraient fort bien être la raison essentielle pour laquelle ce type d'investissements ne s'est jamais développé sous les auspices privés.

(Suite de la note p. 175)

Ces dernières années, les prêts privés aux étudiants se sont développés de façon encourageante aux États-Unis. Ce développement a été surtout stimulé par l'*United Student Aid Funds*, institution à but non lucratif qui garantit les prêts faits par les banques.

Il semble cependant fort probable qu'un rôle de premier plan a été joué en ce sens par l'effet cumulatif de la nouveauté de l'idée, par la répugnance à voir dans les investissements dans les êtres humains quelque chose de strictement comparable aux investissements dans des biens matériels, par la condamnation irrationnelle dont le public les frappera probablement, même si les contrats sont passés volontairement, et par la limitation, légale et coutumière, des types d'investissements auxquels peuvent procéder les intermédiaires financiers qui seraient ici les mieux indiqués, à savoir, les compagnies d'assurances sur la vie. Pourtant, les gains potentiels sont si élevés qu'il vaudrait la peine de s'exposer à des coûts administratifs extrêmement lourds [1].

Quelle qu'en soit la raison, une imperfection du marché a conduit à un sous-investissement en capital humain. On pourrait donc « rationaliser » l'intervention des pouvoirs publics en arguant et d'un « monopole technique » – dans la mesure où l'obstacle au développement d'un tel investissement a résidé dans les coûts administratifs – et de la nécessité d'améliorer le fonctionnement du marché – dans la mesure où il y a simplement eu des frictions et des rigidités de ce marché.

Si les pouvoirs publics interviennent, comment doivent-ils le faire? Une forme évidente d'intervention – et la seule

1 Il est amusant de spéculer sur la manière dont les choses pourraient se passer et sur certaines méthodes accessoires qui permettraient d'en profiter. Les premiers à s'y lancer pourraient choisir les meilleurs investissements en imposant de très hauts critères de qualité aux individus qu'ils voudraient financer. Ce faisant, ils accroîtraient le caractère profitable de leurs investissements en s'assurant la reconnaissance par le public de la qualité supérieure desdits individus. La formule « Formation financée par la compagnie d'assurances X Y Z » pourrait devenir une garantie de qualité qui attirerait la clientèle. Toutes sortes d'autres services pourraient être rendus par la compagnie X Y Z à « ses » médecins, avocats, dentistes, etc.

que l'on ait jusqu'à présent adoptée – est le versement de subventions à l'enseignement professionnel. Cette forme me paraît nettement inadéquate. L'investissement devrait être poussé au point où le bénéfice rembourse l'investissement et rapporte le taux d'intérêt du marché. Si l'on investit dans un être humain le bénéfice prend la forme d'un paiement plus élevé des services de l'individu que ce dernier pourrait autrement s'assurer. Dans une économie de marché, l'individu recevrait ce bénéfice comme son revenu personnel. Si l'investissement était subventionné, il n'aurait supporté aucun des coûts. En conséquence, si l'on versait des subventions à tous ceux qui désirent avoir une formation professionnelle et peuvent satisfaire à des critères minimaux de qualité, il y aurait une tendance au surinvestissement dans les êtres humains, puisque les individus auraient intérêt à obtenir cette formation aussi longtemps qu'elle rapporterait un bénéfice sur les coûts privés, même si ce bénéfice était insuffisant pour rembourser le capital investi, pour ne rien dire de la production d'un intérêt sur le capital. Pour éviter de pareils surinvestissements, les pouvoirs publics auraient à restreindre les subventions. Même si l'on met à part la difficulté qu'il y a à calculer le montant « correct » de l'investissement, cela impliquerait que l'on répartît d'une manière essentiellement arbitraire le montant limité de l'investissement entre plus de candidats qu'il n'en pourrait être financé. Ceux qui seraient assez fortunés pour voir subventionner leur formation recevraient tous les bénéfices de l'investissement, tandis que les frais en seraient supportés par les contribuables – redistribution des revenus entièrement arbitraire et presque assurément nuisible.

Ce qui est désirable, c'est, non pas de redistribuer les revenus, mais de rendre les capitaux disponibles dans des conditions comparables pour les investissements humains et pour les investissements physiques. Les individus devraient

supporter les coûts des investissements faits en eux-mêmes et en recevoir les avantages. Les imperfections du marché ne devraient pas les empêcher d'investir lorsqu'ils sont prêts à en supporter les frais. Une façon pour les pouvoirs publics de parvenir à ce résultat est de s'engager dans l'investissement par actions dans les êtres humains. Un organisme public pourrait offrir de financer ou d'aider à financer la formation de tout individu qui pourrait satisfaire à des intérêts minimaux de qualité. Il mettrait à sa disposition chaque année une somme limitée durant un nombre spécifié d'années, pourvu que les fonds soient consacrés à recevoir une formation dans le cadre d'une institution reconnue. De son côté, l'individu accepterait de verser aux pouvoirs publics, chaque année à venir, un pourcentage spécifié de ses gains au-delà d'une somme spécifiée pour chaque 1 000 dollars reçus des pouvoirs publics. On pourrait aisément combiner ce paiement avec celui de l'impôt sur le revenu, ce qui impliquerait ainsi un minimum de dépenses administratives supplémentaires. La somme de base serait égale aux gains moyens estimés d'un individu sans formation spécialisée ; la fraction des gains versée devrait être calculée de manière à rendre autofinancé l'ensemble du projet. De cette façon, ceux qui recevraient la formation en supporteraient effectivement le coût tout entier. La somme investie pourrait alors être déterminée par le choix individuel. Sous réserve qu'il s'agisse là de la seule manière dont les pouvoirs publics financent la formation professionnelle, et pourvu que les gains calculés reflètent tous les bénéfices et coûts pertinents, le libre choix des individus tendrait à engendrer une quantité optimale d'investissements.

Malheureusement, la seconde de ces conditions a peu de chance d'être pleinement satisfaite, du fait de l'impossibilité d'inclure les bénéfices non pécuniaires mentionnés ci-dessus. En pratique, par conséquent, les investissements effectués

dans le cadre de ce plan seraient trop faibles et ne seraient pas distribués de la manière optimale[1].

Il serait préférable pour plusieurs raisons que ce soient des établissements financiers privés et des institutions à but non lucratif telles que fondations et universités qui appliquent ce plan. Du fait des difficultés qu'implique l'estimation des gains de base et la fraction des gains au-delà de cette base qui doivent être versés aux pouvoirs publics, il y a un grand danger que ce plan ne se transforme en un instrument politique. L'information sur les gains existants des diverses professions ne fournirait qu'une grossière approximation des valeurs qui rendraient le projet autofinançant. En outre, les gains de base et la fraction varieraient d'individu à individu en fonction des différences de gains attendus qui peuvent être prévues d'avance, de même exactement que les primes d'assurance sur la vie varient selon les groupes qui ont différentes espérances de vie.

Dans la mesure où les dépenses administratives font obstacle à l'application d'un tel plan sur une base privée, c'est le pouvoir central – le gouvernement fédéral – qui représente l'échelon indiqué pour rendre les fonds disponibles. Tout État régional fédéré supporterait les mêmes coûts qu'une compagnie d'assurances privée, par exemple, pour garder la trace de ceux qu'il aurait financés. Ces frais seraient minimisés, quoique non éliminés complètement, pour le gouvernement fédéral. Un individu qui aurait émigré dans un autre pays, par exemple, pourrait encore être légalement ou moralement obligé de verser la part convenue de ses gains, et cependant il

1 Je dois à Harry G. Johnson et Paul W. Cook, Jr, de m'avoir suggéré d'introduire cette nuance. Pour une discussion plus complète du rôle des avantages et des inconvénients non pécuniaires dans la détermination des gains des différentes carrières, voir Friedman et Kuznets, *op. cit.*

pourrait être difficile et cher de veiller à l'exécution de cette obligation. Ceux qui auraient bien réussi pourraient par conséquent être incités à émigrer. Un problème semblable se pose, évidemment, pour l'impôt sur le revenu, et cela dans une bien plus grande mesure. Ce problème administratif – et d'autres – que soulève l'application du plan au niveau fédéral, quoique sans doute ennuyeux dans le détail, ne paraissent pas graves. Le problème sérieux est le problème politique déjà mentionné : comment empêcher le plan de devenir un instrument aux mains des politiques et, par là, d'être converti, de projet autofinançant qu'il était, en un moyen de subventionner l'enseignement professionnel ?

Mais si le danger est réel, l'occasion offerte est tout aussi réelle. Les imperfections qui existent dans le marché des capitaux tendent à réserver la formation professionnelle la plus coûteuse à ceux dont les parents ou les bienfaiteurs peuvent financer cette formation. Elles font de tels individus un groupe « non concurrent », protégé de la concurrence par l'indisponibilité des capitaux qui seraient nécessaires à la formation de nombre d'individus capables. Le résultat est qu'ainsi se perpétuent les inégalités de fortune et de statut. Le développement de dispositifs tels que ceux dont j'ai donné les grandes lignes rendrait les capitaux plus largement disponibles et, par là, ferait beaucoup pour transformer l'égalité des chances en réalité, pour diminuer les inégalités de revenus et de fortune, et pour promouvoir le plein emploi des ressources humaines. Et on y parviendrait, non pas en entravant la concurrence, en détruisant les stimulants et en s'occupant seulement des symptômes – comme ce serait le cas avec la redistribution pure et simple des revenus –, mais en renforçant la concurrence, en rendant les stimulants effectifs, et en éliminant les causes d'inégalité.

7 CAPITALISME ET DISCRIMINATION RACIALE OU RELIGIEUSE

C'est un fait historique frappant qu'en même temps que se développait le capitalisme, les groupes religieux, raciaux ou sociaux particuliers subissaient une discrimination sans cesse décroissante dans le domaine économique. Au Moyen Âge, la substitution de dispositions contractuelles aux dispositions statutaires a été le premier pas vers la libération des serfs. Si, à la même époque, les juifs ont pu subsister, c'est de par l'existence sur le marché d'un secteur où ils pouvaient opérer et se maintenir en dépit de la persécution officielle. De même, si puritains et quakers eurent la possibilité d'émigrer vers le Nouveau Monde, ce fut parce qu'ils avaient pu accumuler les fonds pour le faire malgré les incapacités qui leur étaient opposées dans d'autres domaines. Après la guerre de Sécession, les États du Sud imposèrent de nombreuses restrictions légales aux activités des Noirs. Mais aucune mesure ne fut jamais prise qui s'opposât à leur droit de propriété. Il va de soi que l'absence de pareil obstacle ne résultait pas de je ne sais quel souci de respecter les droits des Noirs. Elle reflétait plutôt une croyance fondamentale si forte dans la propriété privée qu'elle

l'emportait sur le désir d'exercer une discrimination contre les Noirs. Le maintien des règles générales de la propriété privée et du capitalisme a fourni aux Noirs de nombreuses occasions de s'élever et leur a permis de faire des progrès plus grands que ceux qu'ils auraient pu faire autrement. On peut dire en général que plus monopolistique sera tel secteur d'une société, plus grande y sera la discrimination, tandis qu'elle s'exercera avec moins de rigueur contre les groupes d'une couleur ou d'une religion particulière là où existera la plus grande liberté de concurrence.

Comme je l'ai déjà souligné, le paradoxe veut qu'en dépit du témoignage de l'histoire, ce soit précisément des groupes minoritaires que sont fréquemment sortis les champions les plus bruyants et les plus nombreux d'une transformation radicale de la société capitaliste. Ils ont eu en effet tendance à attribuer au capitalisme les restrictions résiduelles qu'il leur faut encore subir, au lieu de reconnaître que le marché libre a été le facteur principal qui a permis que ces restrictions soient aussi faibles qu'elles le sont en fait.

Nous avons déjà vu comment un marché libre fait le départ entre l'efficacité économique et les caractéristiques non pertinentes. Comme on l'a noté dans le chapitre premier, l'acheteur de pain ne sait pas si ce pain a été fait avec du blé cultivé par un Blanc ou par un Noir, par un chrétien ou par un juif. En conséquence, le producteur de blé est en position d'utiliser ses ressources aussi efficacement que possible, sans se préoccuper de ce que peuvent être les attitudes de la communauté envers la couleur, la religion, etc., des gens qu'il embauche. En outre – et peut-être est-ce plus important –, il existe dans un marché libre un intérêt économique à distinguer l'efficacité économique des autres traits de l'individu. Un homme d'affaires ou un chef d'entreprise qui, dans ses activités professionnelles, exprime des préférences sans relation avec l'efficacité de la

production, est dans une position désavantageuse par rapport à ceux qui ne font pas de même. Il s'impose en effet des coûts plus élevés que ne le font ceux qui ne manifestent pas de telles préférences ; et ces derniers tendront à l'éliminer.

La chose va plus loin. On tient généralement pour acquis que celui qui exerce une discrimination contre autrui pour des raisons de race, de religion ou de couleur ne fait qu'imposer des coûts aux autres sans en supporter lui-même. Une telle opinion va de pair avec une erreur de même ordre qui veut qu'un pays ne perde rien à frapper de droits les produits venant des autres pays[1]. Les deux croyances sont également fausses. L'homme qui, par exemple, refuse d'acheter à un Noir ou de travailler avec lui limite par là même ses possibilités de choix. Il lui faudra, en général, payer ce qu'il achète un prix plus élevé, ou toucher pour son travail une rétribution moindre. En d'autres termes, ceux d'entre nous qui n'attachent aucune importance à la couleur de la peau ou à la religion, ont, pour cela, la possibilité d'acheter moins cher certaines choses.

Comme le suggèrent peut-être ces commentaires, la définition et l'interprétation de la discrimination posent de réels problèmes. Celui qui pratique la discrimination doit en payer le prix. Il « achète », pour ainsi dire, ce qu'il considère comme un « produit ». Que la discrimination puisse avoir une autre signification que celle d'un goût que l'on ne partage pas, voilà ce qu'il est difficile d'apercevoir. Si un individu est prêt à payer un prix plus élevé pour entendre tel chanteur plutôt que tel autre, nous ne voyons pas là de discrimination – du moins,

1 Dans une brillante et pénétrante analyse de quelques-uns des problèmes économiques inhérents à la discrimination. Garry Becker démontre que la question de la discrimination est d'une structure logique presque identique à celle de la question du commerce extérieur. Voir G.S. Becker, *The Economics of Discrimination* (Chicago, University of Chicago Press, 1957).

pas au sens odieux de ce mot. Mais nous en voyons une s'il est disposé à payer d'un prix plus élevé les services que lui rend une personne d'une certaine couleur que ceux d'une personne d'une autre couleur. La différence entre les deux cas, c'est que, dans le premier, nous partageons le goût de l'individu en question, et que nous ne le partageons pas dans le second. Existe-t-il en principe une différence entre le goût qui conduit telle personne à préférer à une servante laide une servante séduisante et celui qui en amène une autre à préférer un Noir à un Blanc ou un Blanc à un Noir, sinon que, sympathisant avec un de ces goûts, nous ne pouvons le faire avec l'autre ? Je ne veux pas dire par là que tous les goûts sont également bons. Au contraire, je crois profondément que la couleur de la peau d'un homme ou la religion de ses parents n'est pas, en soi, une raison de le traiter différemment, et qu'il faut le juger par ce qu'il est et fait et non par ces caractéristiques extérieures. Je déplore ce qui me semble être les préjugés et l'étroitesse de vues de ceux dont les goûts à cet égard diffèrent des miens et je ne les en estime que moins. Mais dans une société fondée sur la libre discussion, le recours qui me reste est de chercher à les persuader que leurs goûts sont mauvais et qu'ils doivent changer d'opinions et de comportement, et non pas d'employer la coercition pour leur imposer mes goûts et mes attitudes.

Les FEPC

Des commissions pour « l'équité devant l'emploi » (*fair employment practice commissions : FEPC*), ayant pour tâche de prévenir la discrimination pour des raisons de race, de couleur ou de religion dans le domaine de l'emploi, ont été créées dans un certain nombre d'États fédérés. Pareille législation implique évidemment une atteinte à la liberté qu'ont les individus de passer des contrats volontaires les uns avec les

autres. Elle soumet tout contrat de ce genre à l'approbation ou à la désapprobation de l'État fédéré. Il s'agit donc directement d'un de ces empiétements sur la liberté auxquels nous objecterions dans la plupart des autres contextes. En outre – et la chose est vraie pour la grande majorité de ces empiétements –, les individus soumis à la loi peuvent fort bien n'être pas ceux-là même dont les promoteurs de la loi voudraient contrôler l'activité.

Prenons le cas d'un quartier où existent plusieurs épiceries et dont les habitants répugnent fortement à être servis par des vendeurs noirs. Supposons qu'une des épiceries a un poste vacant et que le premier candidat qualifié se trouve être un Noir. Supposons que, conformément à la loi, ce magasin soit forcé de l'engager. L'effet de cette action sera de réduire le volume des affaires de la dite épicerie et d'infliger des pertes à son propriétaire. Si les préférences de la communauté sont assez fortes, cela peut même forcer le magasin à fermer. Quand, en l'absence de loi, le propriétaire engage des vendeurs blancs de préférence à des Noirs, il peut ne pas exprimer ainsi une préférence, un préjugé ou un goût qui lui soient propres : il peut simplement se faire l'interprète des goûts de la communauté. Il fournit pour ainsi dire aux consommateurs les services qu'ils sont prêts à payer. Il est néanmoins pénalisé, et il risque fort d'être le seul à l'être vraiment, par une loi qui lui interdit de se conformer aux goûts de la communauté et d'engager un employé blanc plutôt qu'un Noir. Les consommateurs, dont la loi a pour but de contrarier les préférences, ne seront vraiment affectés que dans la mesure où le nombre des épiceries sera limité et, donc, où il leur faudra payer des prix plus élevés parce qu'un des magasins a dû fermer. On peut généraliser cette analyse. Dans un très grand nombre de cas, quand ils adoptent des politiques de l'emploi qui traitent comme pertinents des facteurs qui, vus sous l'angle de la productivité, ne le sont pas, les employeurs traduisent la préférence soit de

leurs clients, soit de leurs autres employés. En vérité, comme je l'ai noté plus haut, les employeurs sont incités à chercher des moyens de tourner les préférences de leurs clients ou de leurs employés, si de telles préférences leur imposent des coûts élevés.

Selon les défenseurs des FEPC ce qui justifie l'atteinte à la liberté des individus de passer des contrats les uns avec les autres en matière d'emploi, c'est que celui qui refuse d'engager un Noir plutôt qu'un Blanc – quand les deux candidats sont également qualifiés du point de vue de leur capacité de production – nuit à autrui, à savoir au groupe particulier de couleur ou de religion dont les perspectives d'emploi se trouvent ainsi réduites. Cet argument repose sur une grave confusion entre deux types de maux très différents. Le premier est le mal positif qu'un individu fait à un autre par la force physique ou en le contraignant à souscrire à un contrat sans son consentement : un exemple immédiatement perceptible, l'homme qui frappe un autre homme ; un exemple moins immédiatement perceptible, la pollution des rivières. Le second est le mal par omission qui survient quand deux individus sont incapables d'aboutir à des contrats mutuellement satisfaisants : ainsi quand je refuse d'acheter quelque chose que veut me vendre quelqu'un et quand, par conséquent, je suis cause que sa situation est moins bonne qu'elle ne l'aurait été si j'avais acheté l'article proposé. Si la communauté, dans son ensemble, préfère les chanteurs de *blues* aux chanteurs d'opéra, elle accroît certainement le bien-être économique des premiers par rapport aux seconds. Si un chanteur de *blues* potentiel peut trouver un emploi et si un chanteur d'opéra potentiel ne le peut pas, cela signifie simplement que le chanteur de *blues* rend des services que la communauté regarde comme valant la peine d'être payés et que le chanteur d'opéra ne le fait pas. Les goûts de la communauté « lèsent » le chanteur d'opéra. Sa situation serait meilleure, et ce serait le chanteur de *blues*

qui serait « lésé », si les goûts étaient à l'inverse de ce qu'ils sont. Il est clair que ce type de mal par omission n'implique ni échange involontaire, imposé contre le gré de l'autre, ni coûts ou bénéfices pour les tierces parties. Bien des choses plaident pour l'intervention des pouvoirs publics lorsqu'il s'agit d'empêcher une personne de causer un mal effectif, c'est-à-dire pour interdire la coercition. Mais il n'y a aucune raison de les faire intervenir pour éviter un « mal » par omission. Au contraire, pareille intervention des pouvoirs publics réduit la liberté et limite la coopération volontaire.

La législation sur les FEPC implique l'acceptation d'un principe que les défenseurs de cette législation trouveraient horrible dans presque toute autre application. S'il est admissible que l'État *interdise* aux individus d'exercer une discrimination dans l'emploi pour des raisons de race, de couleur ou de religion, alors il est également admissible que l'État, pourvu qu'une majorité se trouve voter en ce sens, *oblige* les individus à exercer une discrimination en matière d'emploi pour des raisons de couleur, de race ou de religion. Les lois hitlériennes de Nuremberg et celles qui, dans les États du Sud, frappent les Noirs d'incapacités particulières, sont des exemples de lois analogues dans leur principe à celles qui fondent les FEPC Ceux des opposants à de telles lois qui sont par ailleurs favorables aux FEPC ne peuvent soutenir qu'il y ait en principe quelque chose de mauvais dans ces lois, et qu'elles impliquent de la part de l'État un type d'action qui ne devrait pas être permis. Tout ce qu'ils peuvent avancer, c'est que les critères particuliers utilisés ne sont pas pertinents. Ils peuvent seulement persuader les autres qu'ils devraient changer de critères.

À examiner le genre de choses dont la majorité sera persuadée si l'on doit décider de chaque cas individuel en fonction de ses mérites plutôt que comme relevant d'un principe général,

considérer comme juste l'action des pouvoirs publics dans ce domaine pouvait avoir des conséquences indésirables, même du point de vue de ceux qui aujourd'hui sont partisans des FEPC Si ces derniers sont en un moment donné en mesure de faire passer leurs vues dans les faits, ce n'est qu'en raison d'une situation constitutionnelle et fédérale où une majorité régionale, dans une partie du pays, est en position d'imposer ses opinions à une autre majorité, située dans une autre partie du pays.

Toute minorité est myope à l'extrême qui compte pour défendre ses intérêts sur une action de la majorité en fonction du cas particulier. Ce qu'il faut, c'est l'adoption par la majorité d'une règle générale qui, s'appliquant à toute une classe de cas, limite les pouvoirs de cette même majorité, et empêche des majorités se constituant sur des cas particuliers d'exploiter des minorités spécifiques. En l'absence d'une telle règle, on peut être assuré que les majorités utiliseront leur pouvoir pour donner effet à leurs préférences – ou, si l'on veut, à leurs préjugés –, et non pas pour protéger les minorités des préjugés des majorités, quels qu'ils soient.

Pour présenter la chose d'une manière différente, et peut-être plus frappante, considérons un individu qui croit que le modèle actuel des goûts est indésirable et que les Noirs ont moins de chances dans la vie qu'ils ne devraient en avoir. Supposons qu'il mette ses opinions en pratique en choisissant toujours pour occuper un poste le candidat noir, chaque fois qu'il y a un nombre de candidats plus ou moins également qualifiés à d'autres titres. Dans les circonstances présentes, faudrait-il l'empêcher d'agir ainsi ? La logique des FEPC dit clairement oui.

La contrepartie du *fair employment*, dans le domaine où ces principes ont été peut-être élaborés plus que dans tout autre, à savoir celui de la parole, est le fair speech plutôt que le *free speech* (l'impartialité d'expression plutôt que liberté d'expression). À

cet égard, la position de l'Union américaine des libertés civiles (ACLU) paraît extrêmement contradictoire. En effet, elle est à la fois en faveur de la libre parole et des lois sur l'équité dans l'embauche. Une manière de justifier la liberté de parole est que nous ne croyons pas qu'il soit désirable que des majorités momentanées décident de ce qui, à tel moment, sera considéré comme parole bonne à dire. Nous voulons un libre marché des idées, de telle façon que les idées aient une chance de gagner soit la majorité soit la presque unanimité, même si au début elles ne sont le fait que de quelques-uns. Les mêmes considérations s'appliquent précisément à l'emploi ou, plus généralement, au marché des biens et des services. Que des majorités momentanées décident quelles sont les caractéristiques pertinentes de l'emploi, est-ce plus désirable que de les voir décider quelle parole est appropriée ? En vérité, un libre marché des idées peut-il subsister longtemps si le libre marché des biens et des services est détruit ? L'ACLU se battra à mort pour protéger le droit qu'a un raciste de prêcher à un coin de rue la doctrine de la ségrégation raciale. Mais elle approuvera qu'il soit mis en prison si, conformément à ses principes, il refuse d'engager un Noir.

Comme je l'ai déjà souligné, le recours qui reste à ceux d'entre nous qui croient qu'un critère particulier tel que la couleur n'est pas pertinent, est de persuader nos semblables de penser comme nous et non pas d'utiliser le pouvoir coercitif de l'État pour les forcer à agir conformément à nos principes. Entre tous les groupes, l'ACLU devrait être le premier à reconnaître et à proclamer qu'il en doit être ainsi.

Les lois sur le droit au travail

Certains États fédérés ont approuvé des lois sur le « droit au travail ». Ce sont des lois qui rendent illégal l'emploi d'un travailleur n'appartenant pas à un syndicat.

Les principes impliqués dans ces lois sont identiques à ceux que suppose l'existence des FEPC. Dans les deux cas, il y a atteinte à la liberté du contrat d'embauche, parce qu'il est spécifié, soit que telle couleur de peau ou religion particulière, soit que l'appartenance à un syndicat ne peut être considérée comme une condition de l'embauche. En dépit de cette identité de principe, les opinions sur ces deux lois divergent presque entièrement. Presque tous ceux qui sont favorables aux FEPC s'opposent au droit au travail, et presque tous ceux qui sont favorables au droit au travail s'opposent aux FEPC. En tant que libéral je suis opposé aux deux, de même que je le suis aux lois qui rendent illégaux les contrats « jaunes » (qui font de la non-appartenance à un syndicat une condition de l'emploi).

Compte tenu de la concurrence qui règne entre employeurs et entre employés, rien ne semble s'opposer à ce que les employeurs offrent les conditions qui leur plaisent à leurs employés. Dans certains cas, les employeurs s'aperçoivent que les employés préfèrent recevoir une partie de leur rémunération, plutôt qu'en numéraire, sous forme d'aménités telles que terrains de sport, meilleures possibilités de détente, etc. Ils comprennent alors qu'il est plus profitable d'inclure ces aménités dans le contrat de travail au lieu d'offrir des salaires plus élevés. De même, les employeurs peuvent offrir des systèmes de retraite ou requérir la participation de leurs employés à des systèmes de retraite, etc. Rien de tout cela n'implique une atteinte à la liberté qu'ont les individus de trouver du travail. Cela traduit seulement la tentative faite par les employeurs d'adapter aux employés les caractéristiques du poste à occuper et de le rendre ainsi attirant pour eux. Aussi longtemps qu'il y aura de nombreux employeurs, tous les employés qui ont des types particuliers d'exigences pourront les satisfaire en trouvant un emploi chez les employeurs correspondants. Dans des conditions concurrentielles la même

chose serait vraie touchant le *closed shop* [1]. Si en fait, certains employés préfèrent travailler dans des firmes qui pratiquent le *closed shop* et d'autres dans des firmes qui pratiquent l'*open shop*, des formes différentes de contrat se développeraient, comportant selon les cas l'une de ces deux mesures.

Dans la pratique, il existe bien sûr quelques différences importantes entre les F.EPC et le droit au travail. Elles tiennent à la présence, du côté des employés, de monopoles sous forme d'organisations syndicales, et à l'existence d'une législation fédérale concernant les syndicats. Il est douteux que, dans un marché du travail concurrentiel, il soit jamais profitable pour les employeurs d'offrir le *closed shop* comme condition d'embauche. Partout où l'on peut trouver des syndicats qui ne sont pas assez forts pour exercer un monopole, le *closed shop* est inconnu. Il est presque toujours le symbole d'un pouvoir monopolistique.

La coïncidence d'un *closed shop* et d'un monopole de la main-d'œuvre est un argument non pas en faveur de la loi sur le droit au travail, mais beaucoup plus généralement en faveur d'une action pour éliminer le pouvoir monopolistique sans se soucier des formes et manifestations particulières qui sont les siennes. C'est un argument pour une action « antitrust » plus efficace et plus généralisée dans le domaine syndical.

Un autre trait particulier qui, dans la pratique, est important est le conflit entre le régime du droit fédéral du travail et celui de l'État fédéré. L'existence d'une loi fédérale qui s'applique à tous les États ne laisse d'autre échappatoire à ceux-ci que le vote d'une loi ne s'appliquant pas aux travailleurs syndi-

1 *Nde :* Une entreprise pratiquant le *closed shop* n'engage que des ouvriers syndiqués, l'*open shop* engage tout le monde.

qués, c'est-à-dire d'une loi sur le libre droit au travail. La solution optimale serait de réviser la loi fédérale. La difficulté est qu'aucun État particulier n'est en position d'y parvenir et que, pourtant, les citoyens d'un État peuvent désirer que change la législation gouvernant le système syndical dans leur État. La loi sur le libre droit au travail est peut-être la seule façon efficace d'y parvenir ; il se peut donc qu'elle soit le moindre des maux. Mais je n'accepte pas cette justification, et cela, je suppose, parce que j'incline à croire qu'une loi sur le droit au travail n'aura pas, dans et par elle-même, une grande influence sur le pouvoir monopolistique des syndicats. Les arguments pratiques me semblent beaucoup trop faibles pour l'emporter par l'objection de principe.

La ségrégation à l'école

La ségrégation à l'école pose un problème particulier ; si je n'en ai pas encore parlé, c'est pour une seule raison, à savoir, que l'école, dans les circonstances actuelles, est essentiellement gérée et administrée par les pouvoirs publics. Cela signifie que ces derniers doivent prendre une décision explicite. Ils doivent imposer soit la ségrégation, soit l'intégration. Ces solutions me paraissent toutes deux mauvaises. Ceux d'entre nous qui, tout en admettant que la couleur de la peau n'est pas une caractéristique pertinente et qu'il est désirable que tous le reconnaissent, croyant pourtant, aussi, à la liberté individuelle, se trouvent par conséquent en présence d'un dilemme. S'il faut choisir entre les maux de la ségrégation forcée ou de l'intégration forcée, je trouve pour ma part impossible de ne pas choisir l'intégration.

Le chapitre précédent, écrit à l'origine sans aucun souci du problème de la ségrégation ou de l'intégration, nous fournit la solution appropriée qui permet d'éviter ces deux maux :

c'est là une belle illustration de la manière dont les dispositifs destinés à accroître en général la liberté valent aussi pour les problèmes particuliers de cette liberté. Cette solution appropriée est de renoncer à la gestion des écoles par les pouvoirs publics et de permettre aux parents de choisir le type d'école qu'ils veulent que leurs enfants fréquentent. En outre, nous devrions tous, autant que possible, chercher par l'exemple et par la parole à favoriser l'apparition d'attitudes et d'options qui conduiraient les écoles racialement mixtes à devenir la règle, tandis que les écoles soumises à la ségrégation ne seraient que la rare exception.

Si une proposition telle que celle que contient le chapitre 6 était adoptée, cela permettrait à toute une variété d'écoles de se développer, certaines entièrement blanches, certaines entièrement noires, certaines, enfin, mixtes. On pourrait alors passer graduellement d'un ensemble d'écoles à un autre ensemble mixte, il faut l'espérer – au fur et à mesure des changements d'attitudes de la communauté. Ainsi échapperait-on au dur conflit politique qui a tant fait pour accroître les tensions sociales et pour diviser la communauté. Dans ce domaine particulier, la chose permettrait – comme en général le permet le marché – la coopération sans uniformisation [1].

L'État de Virginie a adopté un plan qui a bien des traits en commun avec celui dont j'ai donné les grandes lignes au chapitre précédent. Bien que cette loi ait été destinée à éviter l'intégration obligatoire, je prédis que les effets ultimes en seront forts différents. Après tout, la différence entre l'intention et le résultat est l'une des justifications essentielles d'une société libre : s'il est désirable de laisser les hommes

1 Il va de soi que, dans le système que je préconise, les conditions pour obtenir des *vouchers* (bons de scolarité) ne comporterait absolument pas l'indication « école intégrée » ou « non intégrée ».

suivre la pente de leurs propres intérêts, c'est parce qu'il n'y a aucun moyen de prédire où cela aboutira. Au vrai, même dans les premiers moments, il y a des surprises. On m'a dit que l'une des premières demandes de financement par « bons de scolarité »[1] d'un changement d'école est venu de parents qui transféraient leur enfant d'une école à ségrégation à une école « intégrée ». Ce transfert fut demandé non pas en fonction des convictions de ces parents en matière d'intégration, mais simplement parce que l'école « intégrée » se trouvait dispenser un meilleur enseignement. À regarder plus loin dans l'avenir, l'expérience de la Virginie permettra de juger de la validité de mes conclusions du chapitre 6. Si ces conclusions sont justes, nous devrions assister à la floraison des écoles virginiennes, à un accroissement de leur diversité, et à une élévation notable, sinon spectaculaire, de leur qualité, les meilleures d'entre elles ouvrant la voie, les autres suivant.

D'un autre côté, il ne nous faut pas être naïfs au point de supposer que des valeurs et des croyances profondément enracinées peuvent être extirpées à court terme par la loi. Je vis à Chicago. Chicago ne dispose pas de loi qui rende obligatoire la ségrégation. Ses lois exigent l'intégration. En fait, cependant, les écoles publiques de Chicago sont probablement aussi « monoraciales » que les écoles de la plupart des villes du Sud. Il ne fait presque pas de doute que si le système virginien était adopté à Chicago, le résultat en serait une baisse appréciable de la ségrégation et un grand élargissement des possibilités offertes aux plus capables et aux plus ambitieux des jeunes Noirs.

1 *Nde : Vouchers.*

8 DU MONOPOLE ET DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DU PATRONAT ET DES SYNDICATS

La concurrence a deux significations très différentes. D'ordinaire, on entend par là une rivalité personnelle dans laquelle un individu cherche à vaincre son concurrent connu. Dans le monde économique, la concurrence signifie presque l'opposé. Pour le marché concurrentiel, il n'y a ni rivalité ni marchandage personnels. Dans un marché libre, celui qui cultive du blé ne se sent pas en rivalité personnelle avec son voisin, qui est en fait son concurrent ; il ne se sent pas menacé par lui. L'essentiel d'un marché concurrentiel est son caractère impersonnel. Aucun des participants ne peut déterminer les conditions auxquelles les autres participants auront accès aux biens ou aux places. Tous prennent les prix tels qu'ils sont donnés par le marché, et aucun individu ne peut par lui-même avoir sur les prix plus qu'une influence négligeable, bien que tous les participants pris ensemble déterminent les prix par l'effet combiné de leurs actions séparées.

Le monopole existe quand un individu ou une entreprise contrôle suffisamment un produit ou un service particulier pour déterminer dans une mesure significative les conditions auxquelles les autres individus auront accès à ce produit ou à ce service. D'une certaine façon, le monopole relève plutôt de l'idée que l'on se fait ordinairement de la concurrence, car il implique une rivalité personnelle.

Pour une société libre, le monopole pose deux types de problèmes. Son existence suppose d'abord une limitation de l'échange volontaire, du fait de la réduction du nombre des choix dont disposent les individus. Elle soulève ensuite la question de la « responsabilité sociale » du monopoliste. Celui qui participe à un marché concurrentiel n'a aucun moyen appréciable de modifier les termes de l'échange ; on peut à peine le discerner en tant qu'entité séparée : il est donc difficile de soutenir qu'il ait d'autre « responsabilité sociale » que celle que partagent tous les citoyens, qui doivent obéir à la loi du pays et vivre selon ses lumières. Le monopoliste, lui, est visible et il a du pouvoir. Il est facile de dire qu'il devrait se défaire de ce pouvoir, non seulement dans son propre intérêt, mais aussi pour favoriser des fins socialement désirables. Pourtant, l'application généralisée d'une telle doctrine détruirait une société libre.

Bien sûr, la concurrence est un idéal. Personne n'a jamais vu une ligne euclidienne – qui a une largeur et une épaisseur égales à zéro –, et pourtant nous trouvons tous utile de considérer nombre de volumes euclidiens – par exemple, un mètre d'arpenteur – comme des lignes euclidiennes. De même n'existe-t-il rien qui ressemble à la concurrence « pure ». Chaque producteur influe – quelque minime que soit cette influence – sur le prix des biens qu'il produit. Ce qui compte, pour comprendre et pour agir, c'est de savoir si cette influence est importante ou peut sans inconvénient être négligée, de même que l'arpenteur peut négliger l'épaisseur de ce qu'il appelle une « ligne ». La

réponse doit évidemment dépendre du problème posé. Mais en étudiant les activités économiques aux États-Unis, je n'ai pas cessé d'être toujours plus impressionné par le nombre de problèmes et d'industries à propos desquels il convient de traiter l'économie comme si elle était concurrentielle.

Les problèmes que pose le monopole sont techniques, et ils occupent un domaine où je n'ai aucune compétence particulière. Par conséquent, ce chapitre se limitera à un examen très rapide de certaines des questions les plus importantes : l'étendue du monopole, ses sources, la politique gouvernementale appropriée en la matière, et la responsabilité sociale du patronat et des syndicats.

L'étendue du monopole

Il existe trois types importants de monopoles, qui exigent d'être considérés séparément : le monopole dans l'industrie, le monopole syndical et le monopole d'origine gouvernementale.

Le monopole dans l'industrie

Le fait le plus important concernant ce monopole est sa relative insignifiance du point de vue de l'économie prise dans son ensemble. Il existe quelque quatre millions d'entreprises distinctes aux États-Unis ; chaque année, on assiste à la naissance de quatre cent mille d'entre elles, tandis qu'en meurent un nombre un peu inférieur. Près d'un cinquième de la population active travaille à son compte. Dans la plupart des industries que l'on peut mentionner, on trouve côte à côte des géants et des pygmées.

Au-delà de cette impression générale, il est difficile de s'appuyer sur une mesure objective satisfaisante de l'importance

relative du monopole et de la concurrence. La raison principale en a déjà été notée : ces concepts sont utilisés en théorie économique comme des constructions idéales, destinées à l'analyse de problèmes particuliers plutôt qu'à la description de situations existantes. Il en résulte que l'on ne saurait déterminer avec précision si une entreprise ou une industrie donnée doit être considérée comme monopolistique ou comme concurrentielle. La difficulté que l'on éprouve à assigner des significations précises à ces termes entraîne beaucoup de malentendus. Le même mot est utilisé pour désigner des choses différentes, selon les critères en vertu desquels on juge l'état de la concurrence. L'exemple le plus frappant en est peut-être ce fait qu'un spécialiste américain décrira comme monopolistique des dispositifs qu'un Européen considérerait comme extrêmement concurrentiels. Par suite, les Européens qui interprètent les textes et les discussions américains en fonction des significations attachées en Europe aux termes « concurrence » et « monopole », ont tendance à croire qu'il existe aux États-Unis un bien plus grand degré de monopole que ce n'est le cas en réalité.

Un certain nombre d'études, en particulier par G. Warren Nutter et George J. Stigler, ont cherché à classer les industries en monopolistiques, concurrentielles, et administrées ou supervisées par les pouvoirs publics, et à suivre les changements qu'ont subis ces catégories au cours des années [1]. On peut conclure qu'en 1939, un quart environ de l'économie pouvait être considérée comme administrée ou supervisée par les pouvoirs publics. Des trois quarts restants, un quart au plus – et peut-être seulement 15 % – pouvait être regardé

1 G. Warren Nutter. *The Extend of Enterprise Monopoly in the United States, 1899-1939* (Chicago, University of Chicago Press, 1951) ; et George J. Stigler, *Five Lectures on Economic Problems* (Londres, Longmans, Green and Co., 1949), pp. 46-65.

comme monopolistique, et trois quarts au moins – et peut-être 85 % – pouvaient être considérés comme concurrentiels. Le secteur géré ou supervisé par les pouvoirs publics a évidemment considérablement grandi durant ce dernier demi-siècle. Au sein du secteur privé, d'autre part, il ne semble pas que la part du monopole ait eu tendance à s'accroître, et il se pourrait bien qu'elle ait en fait décru.

Je soupçonne que l'impression est très répandue, non seulement que le monopole est bien plus important que ne l'indiquent ces estimations, mais encore qu'il n'a jamais cessé de croître. Une des raisons en est la tendance à confondre taille absolue et taille relative. L'économie se développant, les entreprises sont devenues plus grandes en taille absolue. On a cru que cela signifiait qu'elles représentaient une fraction plus importante du marché, alors que le marché lui-même pouvait avoir grandi encore plus vite. Une autre raison de cette fausse impression est que le monopole attire plus l'attention que ne le fait la concurrence. Si l'on demandait à des particuliers de donner la liste des principales industries des États-Unis, presque tous y incluraient la production des automobiles, alors que rares seraient ceux qui citeraient le commerce de gros. Et pourtant ce dernier est deux fois plus important que l'industrie de l'automobile. Le commerce de gros est extrêmement concurrentiel et il attire donc peu l'attention sur lui-même. Rares sont ceux qui pourraient nommer l'une des principales entreprises du commerce de gros, alors qu'il en existe qui sont très grandes en taille absolue. La production des automobiles, quoique à certains égards très concurrentielle, comporte beaucoup moins de firmes et est certainement plus proche du monopole. Tout le monde peut donner les principales compagnies qui produisent des automobiles. Pour citer un autre exemple frappant : l'industrie ménagère est infiniment plus importante que celle du télégraphe et du téléphone. Une troisième raison de cette fausse impression est

enfin la tendance générale à exagérer l'importance de ce qui est grand par rapport à ce qui est petit, tendance dont l'exemple précédent n'était qu'une manifestation particulière. Enfin, on considère que la principale caractéristique de notre société est d'être industrielle. Cela conduit à mettre l'accent plus qu'il ne convient sur le secteur industriel de l'économie, qui ne représente qu'un quart de la production ou de la main-d'œuvre. Et il se trouve que le monopole prévaut bien plus dans ce secteur que dans les autres secteurs de l'économie.

Cette surestimation de l'importance du monopole s'accompagne, essentiellement pour les mêmes raisons, d'une surestimation de l'importance des changements technologiques qui favorisent le monopole par comparaison avec ceux qui étendent le domaine de la concurrence. On a, par exemple, beaucoup insisté sur l'extension de la production de masse. Les développements qui dans les transports et les communications ont promu la concurrence en réduisant l'importance des marchés régionaux locaux et en élargissant le cadre où cette concurrence pouvait s'exercer, ont beaucoup moins attiré l'attention. La concentration croissante de l'industrie de l'automobile est un lieu commun ; mais on remarque à peine la croissance du camionnage, qui réduit la dépendance par rapport aux grandes lignes de chemin de fer ; il en va de même pour le déclin de la concentration dans l'industrie de l'acier.

Le monopole syndical

Il existe une tendance analogue à surestimer l'importance de ce monopole. Les syndicats comprennent environ un quart de la population active et cela fait que l'on surestime fortement leur influence sur la structure des salaires. Mais beaucoup de syndicats sont d'une parfaite inefficacité. Les plus forts et les plus puissants n'influent que de façon limitée sur la structure

des salaires. La raison qui fait qu'il y a une forte tendance à surestimer l'importance du monopole est encore plus claire ici qu'en ce qui concerne l'industrie. Là où existe un syndicat, toute augmentation des salaires sera obtenue par son intermédiaire, même s'il peut fort bien ne pas s'agir d'une conséquence de l'action syndicale. Les gages des domestiques ont considérablement augmenté ces récentes années : eût-il existé un syndicat des gens de maison, l'augmentation serait passée par lui et lui aurait été attribuée.

Cela ne veut pas dire que les syndicats n'aient pas leur importance. Comme le monopole industriel, ils jouent un rôle considérable et significatif en rendant de nombreux taux de salaires différents de ce que le marché à lui seul établirait. Il serait aussi erroné de sous-estimer leur importance que de la surestimer. Selon mes estimations, quelque chose comme 10 à 15 % de la population active doit aux syndicats 10 à 15 % d'augmentation de salaires. Cela signifie que 80 ou 85 % de cette population a vu ses taux de salaires réduits de 4 %[1]. Depuis que j'ai procédé à ces estimations, d'autres auteurs se sont livrés à des études beaucoup plus détaillées. J'ai l'impression qu'ils obtiennent des résultats du même ordre de grandeur.

Si les syndicats font augmenter les taux de salaires dans une profession ou une industrie particulière, ils rendent nécessairement le nombre d'emplois disponibles dans cette profession ou cette industrie moindre que ce qu'il aurait été autrement – de la même façon exactement que toute augmentation des prix diminue le volume des achats. Il en résulte qu'un nombre accru de personnes cherchent du travail, ce qui fait baisser les

1 « Some Comments on the Significance of Labor Unions for Economic Policy », *in* David McCord Wright, ed., *The Impact of the Union* [New York, Harcourt, Brace, 1951], pp. 204-234.

salaires dans les autres professions. Comme les syndicats sont généralement plus forts dans les groupes qui de toute façon seraient bien payés, leur présence a eu pour effet de fournir aux travailleurs à salaires élevés des salaires plus élevés encore aux dépens des travailleurs les moins payés. Par conséquent, les syndicats ont non seulement nui au public dans son ensemble mais aussi aux travailleurs dans la majorité des cas, de même ils ont rendu plus inégaux les revenus de la classe laborieuse en réduisant les chances des travailleurs les plus désavantagés.

Il existe une importante différence entre le monopole syndical et le monopole dans l'industrie. S'il ne semble pas qu'il ait existé une tendance à l'accroissement de l'importance du monopole d'entreprise au cours du dernier siècle, le contraire est certainement vrai pour le monopole syndical. Les syndicats ont grandi de façon notable durant la Première Guerre mondiale, ont décliné pendant les années 1920 et 1930, puis ont fait un énorme bond en avant à la faveur du *New Deal*. Ils ont consolidé leurs gains durant et après la Deuxième Guerre mondiale. Plus récemment quand ils n'ont pas connu de déclin, ils n'ont fait que se maintenir. Cela reflète, non pas le déclin des syndicats au sein d'industries ou de professions particulières, mais plutôt l'importance déclinante des industries ou professions dans lesquelles les syndicats sont forts relativement à celles où ils sont faibles.

La distinction que j'ai faite entre monopole syndical et monopole industriel est en un certain sens trop tranchée. Le syndicat a, dans une certaine mesure, servi de moyen pour imposer le monopole dans la vente d'un produit. L'exemple le plus clair est celui du charbon. Le *Guffey Coal Act* était une tentative pour fournir un soutien légal à un cartel de propriétaire de houillères qui s'entendaient pour fixer les prix. Quand, au milieu des années 1930, cette loi fut déclarée inconstitutionnelle, John L. Lewis et les United Mine Workers montèrent

sur la brèche. En ordonnant des grèves et des arrêts de travail partout où les stocks de charbon devenaient si importants qu'ils menaçaient de faire baisser les prix, Lewis contrôla la production, et donc les prix, avec la coopération tacite de l'industrie. Les bénéfices de ces interventions furent partagés entre les propriétaires des mines et les mineurs. Le gain de ces derniers prit la forme de taux de salaires plus élevés, ce qui naturellement signifiait que moins de mineurs étaient employés. Seuls, donc, les mineurs qui conservèrent leur emploi profitèrent des bénéfices du cartel, et encore une grande partie de ces avantages prirent-ils la forme d'un allongement des congés. La possibilité qu'ont les syndicats de jouer un pareil rôle vient de ce qu'ils ne sont pas visés par la loi antitrust Sherman. Des nombreux syndicats ont pris avantage de cette exemption et on peut dire d'eux que ce sont plus des entreprises qui vendent un service, celui de « cartelliser » une industrie, que des organisations de défense des travailleurs. Le Syndicat des camionneurs est sans doute la plus notable de ces entreprises.

Le monopole gouvernemental ou à soutien gouvernemental

Aux États-Unis, le monopole direct du gouvernement dans la production de biens destinés à la vente n'est pas très important. Citons les postes : la production d'énergie électrique ; la fourniture des services routiers, vendus indirectement grâce à la taxe sur l'essence ou directement grâce au péage ; l'eau (monopole municipal), etc. En outre, compte tenu de l'ampleur prise aujourd'hui par notre budget en matière de défense, d'exploration spatiale et de recherche, le gouvernement fédéral est devenu pour l'essentiel l'unique acheteur des produits de maintes entreprises et d'industries entières. Cela pose de très graves problèmes quant à la préservation d'une société libre, problèmes qui cependant ne sont pas du type de ceux que l'on a l'habitude d'envisager sous la rubrique « monopole ».

L'utilisation des pouvoirs publics pour créer, soutenir et imposer des arrangements de cartel et de monopole entre producteurs privés s'est accrue bien plus rapidement que le monopole public direct, et elle est à présent beaucoup plus importante. Le programme agricole en est sans aucun doute l'exemple le plus notoire : c'est essentiellement un cartel imposé par l'État. Citons encore la Commission du commerce inter-États, qui a étendu son champ d'action des chemins de fer au camionnage et aux autres moyens de transport ; la Commission fédérale des communications qui contrôle la radio et la télévision ; la Commission fédérale de l'énergie, qui contrôle l'essence et le gaz dans la mesure où ils entrent dans le commerce inter-États ; le Conseil de l'aviation civile, qui contrôle les lignes aériennes ; l'imposition, enfin, par le Conseil de la réserve fédérale des taux d'intérêt que les banques peuvent payer sur les dépôts à temps, ainsi que l'interdiction légale du paiement d'intérêts sur les dépôts à vue.

Les exemples ci-dessus sont pris au niveau fédéral. Mais il y a eu une forte prolifération de phénomènes analogues au niveau des États fédérés et au niveau local. La Commission des chemins de fer du Texas, laquelle, pour autant que je sache, n'a rien à voir avec les chemins de fer, impose des restrictions à la production des puits de pétrole en limitant le nombre de jours où ces puits peuvent être exploités. Si elle agit ainsi, c'est au nom de la conservation des ressources naturelles, mais son but est en fait de contrôler les prix. Plus récemment, elle a été fortement aidée dans sa tâche par les quotas fédéraux sur les importations de pétrole. Garder les puits en inactivité la plupart du temps pour maintenir les prix me semble une pratique du même type exactement que celle qui consiste à payer des chauffeurs à ne rien faire sur les locomotives Diesel. Et pourtant, certains représentants des milieux d'affaires – et notamment de l'industrie pétrolière elle-même – qui sont les

plus acharnés dans leur condamnation du *featherbedding*[1] syndical comme violation de la libre entreprise gardent un silence pesant touchant le *featherbedding* dans le pétrole.

Les systèmes de patentes et de licences, que nous discuterons dans le prochain chapitre, sont un autre exemple de monopole créé et soutenu par les pouvoirs publics au niveau de l'État fédéré. Et la limitation du nombre de taxis qui peuvent circuler donne un exemple similaire d'une restriction analogue au niveau local. À New York, on vend actuellement entre 20 000 et 25 000 dollars, et à Philadelphie 15 000 dollars, une plaque qui confère le droit de faire circuler un taxi indépendant. Un autre exemple au niveau local est l'adoption de codes de la construction destinés en principe à la sécurité du public, mais qui, en fait, sont généralement sous le contrôle des syndicats locaux du bâtiment ou d'associations de promoteurs privés. Pareilles restrictions sont innombrables et valent pour une immense variété d'activités au niveau de l'État fédéré et de la ville. Toutes constituent des limitations arbitraires de la capacité qu'ont les individus pour entrer les uns avec les autres dans des échanges volontaires. Simultanément, elles restreignent la liberté et favorisent le gaspillage des ressources.

Un type de monopole public très différent en principe de ceux que nous avons jusqu'ici considérés est l'attribution de brevets aux inventeurs et de copyrights aux écrivains. Nous les disons différents parce que l'on peut également les considérer comme définissant des droits de propriété. Littéralement parlant, si je possède un droit de propriété sur un terrain donné, on peut dire de moi que j'ai, en ce qui concerne ce terrain, un monopole que définissent et que font respecter les

1 *Nde :* Pratique consistant pour un syndicat à obliger un employeur à conserver plus d'employés qu'il n'est nécessaire à la production de son entreprise.

pouvoirs publics. Touchant les inventions et les publications, le problème est de savoir s'il est désirable de créer un droit de propriété analogue. Ce problème relève de la nécessité générale d'utiliser les pouvoirs publics pour définir ce qui sera et ce qui ne sera pas regardé comme propriété.

À première vue, brevets et copyrights constituent de bonnes occasions d'établir des droits de propriété. Si on ne le fait pas, il sera difficile ou impossible pour l'inventeur de se faire payer la contribution que son invention apporte à la production. En d'autres termes, l'inventeur fournira à autrui des avantages pour lesquels il ne pourra pas recevoir de compensation. Il n'aura donc aucun motif de sacrifier le temps et les efforts que l'invention exige. Des considérations semblables s'appliquent à l'écrivain.

En même temps se pose le problème du coût. Il y a, d'abord, nombre d'« inventions » qui ne sont pas brevetables. L'« inventeur » du supermarché, par exemple, a procuré à ses semblables de grands avantages pour lesquels il ne saurait se faire payer. Pour autant que le même type de capacité soit exigée pour une invention ou pour une autre, l'existence des brevets tend à orienter l'activité vers des inventions brevetables. Ensuite, les brevets sans importance ou les brevets qui seraient d'une légalité douteuse si on les contestait devant un tribunal, sont souvent utilisés comme moyen de maintenir des arrangements collusoires privés qu'il serait autrement plus difficile ou impossible d'obtenir.

Je ne fais ici que des commentaires très superficiels sur un problème difficile et important. Leur but est non pas de suggérer une réponse précise quelconque, mais seulement de montrer pourquoi brevets et copyrights appartiennent à une classe différente de celle des autres monopoles publics et pour illustrer le problème de politique sociale qu'ils soulèvent. Une

chose est claire : les conditions spécifiques qui s'attachent aux brevets et aux copyrights – l'attribution, par exemple, d'une protection des brevets pour sept ans plutôt que pour une autre période – ne posent pas de question de principe. Ce sont des questions d'opportunité qui doivent être réglées en se fondant sur des considérations pratiques. J'incline pour ma part à croire qu'une période bien plus courte de protection des brevets serait préférable. Mais ce n'est qu'un jugement fortuit sur un sujet à propos duquel existent de nombreuses études détaillées qui sont cependant encore insuffisantes : il ne mérite donc pas qu'on lui fasse grande confiance.

Les sources du monopole

Il existe trois sources principales de monopole : les considérations « techniques », l'assistance directe et indirecte des pouvoirs publics, et la collusion privée.

Les considérations techniques

Comme je l'ai souligné au chapitre 2, si un monopole apparaît, c'est dans une certaine mesure parce qu'il est plus efficace ou plus économique d'avoir une seule entreprise que plusieurs (par exemple, le cas de la distribution de l'eau ou du système téléphonique dans une communauté). Il n'y a malheureusement pas de bonne solution au monopole technique. On ne peut que choisir entre trois maux : le monopole privé non réglementé, le monopole privé réglementé et le monopole des pouvoirs publics.

Il paraît impossible d'énoncer comme une proposition générale que l'un de ces maux est uniformément préférable aux autres. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, le grand inconvénient de la réglementation ou de la prise en charge du

monopole par les pouvoirs publics tient à l'extrême difficulté qu'il y a ensuite à faire machine arrière. En conséquence, j'incline à penser que le moindre des maux est le monopole non réglementé, partout où il est tolérable. Il est fort probable qu'il subira des changements dynamiques et il existe au moins une chance qu'on les laisse produire leurs effets. Et même à court terme, il y a généralement pour le public un plus grand nombre de choix qu'on ne le croirait à première vue, si bien que les entreprises privées n'ont que fort peu de possibilités de maintenir les prix au-dessus du coût. En outre, comme nous l'avons vu, les administrations réglementatrices tendent souvent à tomber elles-mêmes sous le contrôle des producteurs, si bien que les prix peuvent fort bien ne pas être plus bas avec réglementation que sans réglementation.

Les domaines dans lesquels les considérations techniques font du monopole une solution probable sont heureusement très limités. Ils ne présenteraient aucune menace grave pour la préservation de l'économie libre, n'était la tendance de la réglementation, lorsqu'elle est ainsi introduite, à s'étendre à des domaines pour lesquels elle n'est pas aussi justifiée.

L'assistance directe et indirecte des pouvoirs publics

C'est là probablement la source la plus importante de puissance monopolistique. J'ai cité plus haut des exemples d'assistance raisonnablement directe. L'assistance indirecte au monopole consiste en des mesures prises à d'autres fins et qui ont l'effet essentiellement involontaire d'imposer des limitations aux concurrents potentiels des firmes existantes. Les trois exemples les plus évidents en sont peut-être les tarifs douaniers, la législation fiscale et les dispositions légales qui régissent les conflits du travail.

C'est naturellement en grande partie pour protéger les industries nationales, c'est-à-dire pour imposer des handicaps aux concurrents potentiels, que les tarifs douaniers ont été établis. Ils sont contraires à la liberté qu'ont les individus de participer à des échanges volontaires. Après tout, le libéral prend comme unité l'individu, et non pas la nation ou le citoyen d'une nation donnée. Pour lui, donc, empêcher des citoyens des États-Unis et de la Suisse de procéder à un échange mutuellement avantageux, c'est tout autant violer la liberté que de soumettre deux citoyens américains au même traitement. Il n'est certes pas inévitable que les tarifs aboutissent au monopole. Si le marché de l'industrie protégée est suffisamment large et si les conditions techniques permettent l'existence de nombreuses firmes, une concurrence intérieure est effectivement possible dans l'industrie protégée, comme c'est le cas aux États-Unis pour les textiles. Il est clair cependant que les tarifs favorisent le monopole. S'entendre pour fixer les prix est d'autant plus aisé que le nombre des entreprises est petit, et il est généralement plus facile à des firmes d'un même pays d'entrer en collusion qu'à des firmes de pays différents. Au XIX^e^ siècle et au début du XX^e^, le libre-échange a protégé la Grande-Bretagne contre l'extension des monopoles, en dépit et de la taille relativement petite du marché intérieur de ce pays, et de la grande taille de nombreuses entreprises britanniques. Le monopole est devenu un problème bien plus grave en Grande-Bretagne depuis que le libre-échange y a été abandonné, d'abord après la Première Guerre mondiale, puis, de manière plus étendue, au début des années 1930.

Les effets de la législation fiscale ont été plus indirects, quoique tout aussi importants. Le lien qui existe entre l'impôt sur le revenu des particuliers et celui qui frappe les sociétés, ainsi que le traitement spécial réservé aux bénéfices en capital dans l'impôt sur le revenu des particuliers, ont joué un rôle majeur. Supposons qu'une société ait un revenu de un million de dollars, impôts réglés. Si elle verse la totalité de cette somme

à ses actionnaires sous forme de dividendes, il faudra que chacun d'eux fasse figurer sa part dans son revenu imposable. Supposons qu'il faille payer en moyenne 50 % d'impôts sur ce revenu supplémentaire. Il ne restera alors aux actionnaires que 500 000 dollars à consacrer à la consommation, à l'épargne ou aux investissements. Si, au lieu de cela, la société ne paie pas de dividendes à ses actionnaires, elle disposera de la totalité du million de dollars pour auto-investir. Ce réinvestissement tendra à accroître la valeur de ses actions. Les actionnaires qui auraient économisé ces fonds si on les leur avait distribués peuvent conserver leurs actions et remettre tout paiement d'impôts au jour où ils les vendront. Comme ceux qui auront vendu plus tôt afin de se procurer des fonds pour consommer, ils paieront des impôts selon les taux qui s'appliquent aux bénéfices en capital ; taux qui sont plus faibles que ceux qui frappent les revenus proprement dits [1].

Cette structure fiscale encourage la rétention des bénéfices par les sociétés. Même si ce que peut rapporter ce réinvestissement à l'actionnaire est nettement moindre que ce qu'il pourrait gagner en investissant ses fonds ailleurs, les économies ainsi obtenues sur les impôts peuvent se montrer payantes. Il en résulte et une perte de capital, et l'utilisation de ce dernier à des fins moins productives. Cela a été une raison majeure de la tendance à la diversification horizontale que l'on a pu observer après la Deuxième Guerre mondiale, au fur et à mesure que les firmes cherchaient des débouchés à leurs gains. C'est aussi une grande source de force pour les sociétés solidement installées, relativement aux entreprises nouvelles. Les firmes anciennes peuvent fort bien être moins productives que les nouvelles, et

1 *Nde :* Comme on sait, l'impôt sur le capital n'existe pas en France. Contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, les plus-values du capital (augmentation de la valeur des actions, des immeubles, des objets d'art, etc.), ne sont pas taxables, exception faite d'un très léger impôt sur les plus-values foncières.

pourtant leurs actionnaires n'ont pas intérêt à toucher leurs dividendes pour les investir dans de nouvelles entreprises par l'intermédiaire du marché des capitaux.

L'assistance des pouvoirs publics a été une source majeure de monopole syndical. De même pour la législation qui accorde aux syndicats des immunités spéciales (non-soumission aux lois antitrust, responsabilités réduites, droit de comparaître devant des tribunaux spéciaux, etc.). Peut-être d'une égale – voire d'une plus grande – importance est le climat général qui fait que l'on applique des critères différents aux actions entreprises au cours des conflits de travail et à des actes analogues commis dans d'autres circonstances. Si des hommes, par méchanceté, ou pour exercer une vengeance privée, renversent des voitures ou détruisent des biens, aucune main ne se lèvera pour les protéger des conséquences légales de leurs gestes. S'ils commettent les mêmes délits au cours d'un conflit de travail, ils ont de bonnes chances de s'en tirer. Les actions syndicales qui impliquent l'emploi de la violence physique, effective ou potentielle, pourraient difficilement survenir n'était l'acquiescement tacite des autorités.

La collusion privée

C'est la dernière source de monopole. Comme le dit Adam Smith, « les gens du même commerce se réunissent rarement, même pour se distraire et se divertir, que la conversation ne se termine par une conspiration contre le public, ou par quelque machination destinée à augmenter les prix[1] ». Pareille collusion ne cesse par conséquent de se produire. Cependant, elle est généralement instable et de peu de durée, à moins que ses participants ne puissent invoquer l'aide des pouvoirs publics.

1 *La Richesse des Nations* (1776). Livre I, chap. 10, 2e partie.

En effet, en provoquant une hausse des prix, la création d'un cartel rend plus profitable aux *outsiders* leur entrée dans l'industrie. En outre, comme le nouveau prix ne peut être fixé que si les participants abaissent leur production au-dessous du niveau où ils aimeraient en fait produire au prix fixé, chacun d'eux a séparément intérêt à vendre moins cher afin d'augmenter sa production. Chacun espère évidemment que les autres s'en tiendront à l'accord. Il suffit d'un filou ou, au plus, de quelques-uns – et ce sont en réalité des bienfaiteurs publics –, pour briser le cartel. En l'absence de soutien des pouvoirs publics, ils sont presque certains de réussir très promptement.

Le rôle majeur de nos lois antitrust a été de mettre un frein à pareille collusion privée. Ce sont moins les poursuites effectivement engagées que leurs effets indirects qui constituent leur principale contribution. Elles ont éliminé les pratiques collusoires les plus évidentes et ont donc rendu la collusion plus coûteuse. Chose plus importante, elles ont réaffirmé aux États-Unis cette doctrine du droit commun qui veut que les combinaisons destinées à restreindre le commerce soient non exécutoires aux yeux des tribunaux. Dans divers pays d'Europe, en revanche, les tribunaux rendront exécutoire un accord passé par un groupe d'entreprises dans le but de vendre uniquement par l'intermédiaire d'un organisme commun de vente, et ils contraindront les firmes à payer des amendes si elles violent l'accord. Cette différence est une des raisons principales pour lesquelles les cartels ont été plus stables et plus répandus en Europe qu'aux États-Unis.

La politique appropriée des pouvoirs publics

La première et la plus urgente des nécessités est l'élimination des dispositions qui apportent un soutien direct au monopole

quel qu'il soit, et une application égale de la loi au *business* et au *labor*. Tous deux devraient être soumis aux lois antitrust : tous deux devraient être traités de même en ce qui concerne la destruction des biens et l'intervention dans les activités privées.

Au-delà, le pas le plus important et le plus efficace vers la réduction du pouvoir monopolistique consisterait en une réforme profonde des lois fiscales. L'impôt sur les sociétés devrait être aboli. Que cela se fasse ou non, il faudrait en tout cas exiger des sociétés qu'elles attribuent à leurs actionnaires les bénéfices qui ne leur sont pas payés comme dividendes. Cela signifie que lorsqu'une firme enverrait à un actionnaire un chèque de dividende, elle devrait y joindre une note disant : « Outre ce dividende de X *cents* par action, votre société a aussi gagné X *cents* par action qui ont été réinvestis. » Chaque actionnaire devrait alors déclarer au fisc non seulement le dividende, mais aussi le bénéfice non distribué. Les sociétés auraient encore le loisir de réinvestir autant qu'elles le désireraient, mais elles n'auraient d'autre mobile pour ce faire que la possibilité de gagner ainsi plus d'argent que l'actionnaire n'en pourrait gagner ailleurs. Peu de mesures seraient plus propres à revigorer le marché des capitaux, à stimuler l'esprit d'entreprise et à favoriser une réelle concurrence.

Naturellement, aussi longtemps que les impôts qui frappent les particuliers seront aussi progressifs qu'ils le sont à présent, une forte pression s'exercera en faveur de procédés propres à en éviter l'effet. En ce sens aussi bien que directement, un impôt fortement progressif sur le revenu constitue un obstacle sérieux à l'utilisation efficace de nos ressources. La solution appropriée est la diminution drastique des taux les plus élevés, combinée avec la suppression des moyens d'évasion qui ont été incorporés à la loi.

La responsabilité sociale du capital et du travail

L'opinion est de plus en plus répandue que dirigeants des entreprises et chefs syndicaux ont une « responsabilité sociale » qui va au-delà du souci de servir les intérêts de leurs actionnaires ou de leurs adhérents. Cette idée recèle un malentendu fondamental quant au caractère et à la nature d'une économie libre. Dans une telle économie, le *business* n'a qu'une responsabilité sociale, et une seule : utiliser ses ressources et s'engager dans des activités destinées à accroître ses profits, et cela aussi longtemps qu'il pratique une concurrence ouverte et libre, sans tromperie ni fraude. De même, la « responsabilité sociale » des dirigeants syndicaux est de défendre les intérêts des membres de leurs organisations. C'est la responsabilité du reste d'entre nous que de créer un cadre juridique tel qu'un individu, en recherchant son propre intérêt, soit, pour citer de nouveau Adam Smith, « conduit par une main invisible à parvenir à un but qui ne faisait pas partie de son intention. [...] En recherchant son propre intérêt, il travaille fréquemment à celui de la société plus efficacement qu'il ne le fait quand son intention est vraiment de le faire. Je n'ai jamais su que beaucoup de bien ait été fait par ceux qui se donnaient l'air de travailler pour le bien public[1] ».

Peu de tendances pourraient aussi efficacement saper les bases mêmes de notre libre société que l'acceptation par les dirigeants des firmes d'une responsabilité sociale autre que celle de gagner le plus d'argent possible pour leurs actionnaires. C'est là une doctrine fondamentalement subversive. Si les hommes d'affaires ont une responsabilité sociale autre que celle de maximiser les profits de leurs actionnaires, comment pourront-ils discerner de quelle responsabilité il s'agit exacte-

1 *Op. cit.*, livre IV, chap. 2.

ment ? Est-ce que des individus privés et qui se sont désignés eux-mêmes peuvent juger de ce qu'est l'intérêt de la société ? Peuvent-ils décider de l'importance de la charge qu'il est juste d'imposer à eux-mêmes ou à leurs actionnaires pour servir cet intérêt social ? Est-il tolérable que le prélèvement fiscal, les dépenses publiques et leur contrôle dépendent de gens dont il se trouve qu'à un moment donné ils ont la charge d'entreprises données et qui ont été choisis pour ces postes par des groupes strictement privés ? Si les hommes d'affaires sont des fonctionnaires plutôt que les employés de leurs actionnaires, alors, dans une démocratie, ils seront tôt ou tard choisis selon les techniques publiques d'élection et de nomination.

Et longtemps avant que cela ne se produise, il faudra leur ôter leur pouvoir de prise de décision. Une illustration dramatique en a été l'annulation par l'US Steel, en avril 1962, d'une augmentation du prix de l'acier, annulation qui faisait suite à l'expression publique de la colère du président Kennedy et à des menaces de représailles allant de poursuites pour contravention aux lois antitrust à l'examen des déclarations d'impôts des cadres supérieurs de la compagnie. Ce fut un épisode frappant en raison du déploiement public des vastes pouvoirs concentrés à Washington. Nous avons alors tous pris conscience de la mesure dans laquelle le pouvoir nécessaire à un État policier était déjà disponible. La chose illustre aussi bien notre discussion actuelle. Si le prix de l'acier dépend d'une décision publique, comme le veut la doctrine de la responsabilité sociale, alors on ne peut permettre que cette décision soit prise en privé.

Un aspect particulier de la doctrine qu'illustre cet exemple, et qui a été fort mis en avant ces derniers temps, est la prétendue responsabilité qu'auraient patronat et syndicats d'empêcher les prix de monter afin d'éviter l'inflation. Supposons qu'à un moment où s'exerce sur les prix une pression haussière – qui

reflète bien sûr en définitive un accroissement de la masse monétaire –, chaque homme d'affaires et chaque dirigeant syndical doivent accepter cette responsabilité, et supposons qu'ils puissent réussir à empêcher les prix de monter, si bien que nous ayons un contrôle volontaire des prix et des salaires sans inflation déclarée. Quel en serait le résultat ? À l'évidence, une pénurie de produits, une pénurie de main-d'œuvre, et la naissance d'un marché noir. Si l'on ne laisse pas les prix rationner biens et travailleurs, il doit exister d'autres moyens de le faire. Ces formules de remplacement peuvent-elles être privées ? Peut-être un certain temps, et dans un petit secteur sans importance. Mais si les biens impliqués sont nombreux et importants, une pression s'exercera – et probablement une pression irrésistible – en faveur d'un rationnement gouvernemental des produits, d'une politique gouvernementale des salaires et de mesures gouvernementales de répartition de la main-d'œuvre.

Les contrôles des prix, qu'ils soient légaux ou volontaires, si on les appliquait effectivement, entraîneraient en définitive la destruction du système de la libre entreprise et son remplacement. Et la chose ne réussirait même pas à prévenir l'inflation. L'histoire montre abondamment que ce qui détermine le niveau moyen des prix et des salaires, c'est la quantité de monnaie qui existe dans l'économie et non pas l'avidité des patrons ou des ouvriers. Si les gouvernements demandent au patronat et aux syndicats de se modérer, c'est en raison de leur propre incapacité à gérer leurs propres affaires – ce qui implique le contrôle de la monnaie –, et aussi de la tendance naturelle qu'ont les hommes à se décharger de leurs responsabilités.

Il y a dans la question de la responsabilité sociale un aspect dont je me sens obligé de parler, car il affecte mes intérêts propres : c'est la prétention selon laquelle le *business* devrait contribuer à soutenir les activités charitables, et en particulier

les universités. Dans une société de libre entreprise, de tels dons faits par les sociétés constituent un usage impropre de leurs fonds.

L'entreprise est l'instrument des actionnaires qui la possèdent. En procédant à des dons, elle empêche l'actionnaire de décider lui-même de la façon de disposer de ses fonds. Compte tenu de l'impôt sur les sociétés et de la déductibilité des contributions charitables ou culturelles, il se peut naturellement que les actionnaires soient désireux que leur firme se montre généreuse en leur nom, puisque cela rendra le don d'autant plus important. La meilleure solution serait l'abolition de l'impôt sur les sociétés. Mais aussi longtemps que ce dernier subsistera, rien ne justifie que l'on permette des déductions fiscales pour des dons à des institutions charitables et éducatives. De tels dons devraient être le fait des particuliers qui, dans notre société, sont en définitive les propriétaires.

Ceux qui préconisent au nom de la libre entreprise l'extension de la déductibilité de cette sorte de contribution des sociétés œuvrent fondamentalement contre leur propre intérêt. L'un des reproches majeurs que l'on fait fréquemment aux entreprises modernes est qu'elles impliquent la distinction entre ceux qui possèdent et ceux qui gèrent : la firme serait devenue une institution sociale qui serait à elle-même sa propre loi, avec des dirigeants irresponsables qui ne serviraient pas les intérêts de leurs actionnaires. Cette accusation n'est pas fondée. Mais la tendance actuelle à permettre aux sociétés de faire des dons à des fins charitables et à autoriser des déductions de l'impôt sur le revenu, risque de créer un réel divorce entre propriété et gestion, et de saper la nature et le caractère mêmes de notre société. C'est là s'éloigner de la société individualiste et se rapprocher de l'État collectiviste.

9 LES PATENTES PROFESSIONNELLES

Dans le monde occidental, l'abolition du système médiéval des guildes a constitué un premier pas indispensable dans la marche ascendante de la liberté. Que vers le milieu du XIX^e^ siècle, en Grande-Bretagne, aux États-Unis et, à un moindre degré, en Europe continentale, les hommes aient pu embrasser le métier ou la profession qu'ils désiraient exercer sans avoir à en demander l'autorisation à une autorité gouvernementale ou quasi gouvernementale – voilà le signe du triomphe des idées libérales, et qui fut universellement reconnu pour tel. Plus récemment, un recul s'est produit et on a pu observer une tendance croissante à réserver l'exercice de certaines professions aux individus ayant pour ce faire reçu licence de l'État.

Ces restrictions mises à la liberté qu'ont les particuliers d'utiliser leurs ressources comme bon leur semble sont par elles-mêmes importantes. Mais elles nous fournissent en outre une nouvelle classe de problèmes auxquels appliquer les principes exposés dans les deux premiers chapitres.

J'examinerai d'abord le problème général, puis je passerai à l'exemple particulier des restrictions apportées à l'exercice de la médecine. Si je choisis la médecine, c'est parce qu'il me semble désirable de discuter les restrictions qui paraissent au premier abord les plus justifiées. Je soupçonne que la plupart des gens, et peut-être même la plupart des libéraux, croient qu'il est désirable de réserver l'exercice de la médecine à ceux qui en reçoivent l'autorisation de l'État. J'accorde que les arguments en faveur de cette autorisation sont ici plus forts que dans la plupart des autres domaines. On verra pourtant que les conclusions auxquelles je parviendrai sont que, même en médecine, les principes libéraux ne justifient pas la patente, et qu'en pratique les résultats de l'intervention de l'État dans la médecine ont été néfastes.

Ubiquité des restrictions mises par les pouvoirs publics aux activités économiques

La délivrance de patentes est un cas spécial d'un phénomène beaucoup plus général et excessivement répandu, à savoir les dispositions qui veulent que les individus ne puissent s'engager dans des activités économiques particulières sans que soient observées des conditions fixées par une autorité constituée. Les guildes médiévales étaient un exemple parmi d'autres d'un système qui spécifiait à quels particuliers on devait permettre d'embrasser certaines carrières. Un autre exemple est celui du système des castes. Dans le système des castes et à un moindre degré dans celui des guildes, c'était cependant plus la coutume sociale que l'action explicite du gouvernement qui faisait respecter ces restrictions.

Une notion très répandue concernant le système des castes est que la profession de chacun dépend entièrement de la caste dans laquelle il est né. Pour un économiste, il est évident que

c'est là un système impossible, car il prescrit une répartition rigide des personnes entre des professions qui sont entièrement déterminées par les taux de natalité et non pas par les conditions de la demande. Ce n'est naturellement pas ainsi que fonctionnait le système. Ce qui était vrai et, dans une certaine mesure, l'est encore, c'est qu'un nombre limité de professions étaient *réservées* aux membres de certaines castes, et non pas que tous les membres de ces castes embrassaient ces professions. Il existait certaines professions générales, telles que le travail agricole, où pouvaient s'engager les membres de diverses castes. Cela permettait un ajustement de l'offre à la demande.

Actuellement, les tarifs, les quotas d'importation, les quotas de production, les restrictions apportées par les syndicats à l'embauche, etc., sont des exemples de phénomènes semblables. Dans tous ces cas, l'autorité publique détermine les conditions dans lesquelles certains individus peuvent s'engager dans certaines activités, c'est-à-dire, les conditions auxquelles certains individus ont le loisir de passer des accords avec d'autres individus. Le trait commun de ces exemples est que la législation est votée au nom d'un groupe de producteurs. En matière de patentes, le groupe de producteur est généralement un corps de métier. Dans les autres cas, il peut s'agir d'un groupe qui produit une marchandise particulière et qui désire un tarif, d'un groupe de petits détaillants qui aimeraient être protégés contre la concurrence des chaînes de magasins, ou d'un groupe de producteurs de pétrole, d'agriculteurs ou de travailleurs de la métallurgie.

Les patentes professionnelles sont désormais très répandues. Selon Walter Gellhorn, qui a écrit sur le sujet la meilleure étude brève que je connaisse : « En 1952 [aux États-Unis] plus de 80 professions distinctes [...] avaient été patentées par des lois d'États fédérés. Outre ces lois, il existe une abondance d'ordonnances municipales pour ne rien dire des lois fédérales

[...]. On ne sera pas surpris d'apprendre que pharmaciens, comptables et dentistes ont été touchés par les lois des États, comme l'ont été les hygiénistes, les psychologues, les vérificateurs des poids et mesures, les architectes, les vétérinaires et les bibliothécaires. Mais avec quelle joie ne découvre-t-on pas la soumission à la patente des conducteurs de batteuse et des négociants en déchets de tabac ! Que dire des calibreurs d'œufs et des dresseurs de chiens pour aveugles, des contrôleurs d'insectes nuisibles et des marchands de yachts, des arboriculteurs et des foreurs de puits, des poseurs de tuiles et des cultivateurs de pommes de terre ? Que dire encore des hypertrichologues qui paient patente dans le Connecticut pour avoir le droit de faire disparaître poils superflus et disgracieux avec toute la solennité appropriée à leur titre ronflant[1] ? »

Lorsqu'on cherche à persuader les assemblées législatives de voter des dispositions de ce type, on les justifie toujours par la nécessité de protéger l'intérêt du public. Pourtant, les membres du public ayant eu à souffrir des pratiques d'une profession exercent rarement sur les élus une pression favorable au contrôle de cette profession. Au contraire, cette pression vient invariablement des membres de la profession eux-mêmes. Ils sont, bien sûr, plus conscients que d'autres de la façon dont ils exploitent leurs clients, ce qui leur permet sans doute de prétendre au titre d'expert.

De même, les dispositions prises pour la délivrance des patentes impliquent presque toujours un contrôle par les membres de la profession qui doit être patentée. Encore une fois, la chose est d'un certain point de vue tout à fait naturelle.

1 Walter Gellhorn, *Individual Freedom and Governmental Restraints* (Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1956) ; chapitre intitulé « The Right to Make a Living », p. 106 (*Liberté individuelle et restrictions gouvernementales*, chapitre intitulé : « Le droit de gagner sa vie »).

Si la profession de plombier doit être réservée à ceux qui ont les aptitudes et les talents requis pour fournir de bons services à leurs clients, il va de soi que seuls les plombiers sont capables de dire qui doit être patenté. Par voie de conséquence, l'organisme qui accorde les patentes est presque invariablement composé d'une majorité de plombiers, de pharmaciens, de médecins, etc.

Gellhorn souligne que « 75 % des organismes conférant des patentes professionnelles qui fonctionnent dans notre pays aujourd'hui sont exclusivement composés de praticiens patentés des professions concernées. Ces hommes et ces femmes, dont la majorité ne remplissent qu'à temps partiel des fonctions officielles, peuvent avoir un intérêt économique direct dans nombre de décisions qu'ils prennent concernant les conditions d'admission à la patente et la définition des critères que doivent observer les patentés. Chose plus importante, ils sont en règle générale les représentants directs de groupes organisés au sein des professions. Ils sont d'ordinaire désignés par ces groupes, leur nomination par le gouverneur ou par une autre instance n'étant fréquemment qu'une simple formalité. Souvent, on se dispense entièrement de cette formalité, la nomination étant directement faite par l'association professionnelle, ce qui est par exemple le cas des embaumeurs en Caroline du Nord, des dentistes en Alabama, des psychologues en Virginie, des médecins dans le Maryland et des avocats dans l'État de Washington [1] ».

Le système des patentes réintroduit donc fréquemment les traits essentiels d'un type médiéval de réglementation, celui de la guilde, dans lequel l'État donne pouvoir aux membres de la profession. En pratique, les considérations dont on tient

1 *Op. cit.*, pp. 140-141.

compte pour déterminer qui recevra une patente impliquent souvent des matières qui, pour autant qu'un profane puisse s'en rendre compte, n'ont aucune relation avec la compétence professionnelle. Cela n'est pas surprenant. Quand une poignée d'individus doivent décider si d'autres individus peuvent embrasser une carrière, il est probable que toutes sortes de considérations non pertinentes entreront en ligne de compte. La nature exacte de ces considérations non pertinentes dépendra et de la personnalité des membres du comité qui accorde les patentes et de l'esprit du temps. Gellhorn note, par exemple, la fréquence avec laquelle un serment de loyauté civique a été exigé de diverses professions quand la peur de la subversion communiste balayait le pays. Au Texas, un texte de 1952 exigeait de chaque candidat à une patente de pharmacien qu'il jure n'être pas membre on sympathisant du parti communiste ou de tout groupe ou organisation favorable au renversement du gouvernement des États-Unis par la force ou par toutes méthodes illégales ou inconstitutionnelles. Gellhorn écrit : « La relation entre ce serment, d'une part, et, de l'autre, la santé publique, qu'est censée protéger l'existence de la patente, est plutôt obscure. De même ne se justifie-t-il apparemment pas que l'on exige des boxeurs et des lutteurs professionnels de l'Indiana de jurer qu'ils ne sont pas subversifs [...]. Un professeur de musique dans une *junior high school* [1] ayant été forcé de donner sa démission après avoir été identifié comme communiste, eut des difficultés à devenir accordeur de pianos dans le district de Columbia parce que, en vérité, il était « sous discipline communiste ». Les vétérinaires de l'État de Washington ne peuvent soigner une vache ou un chat malades qu'ils n'aient d'abord signé un serment de non-communisme [2]. »

1 *Nde :* Établissement scolaire correspondant aux petites classes de nos lycées (10-13 ans).

2 *Op. cit.*, pp. 129-130.

Quelle que soit l'attitude que l'on observe envers le communisme, la relation est inexistante entre les conditions imposées et les qualités que la patente est censée garantir. Le degré qu'atteignent certaines de ces exigences est parfois tout bonnement grotesque [1].

L'un des ensembles de règlements les plus amusants est celui qui concerne les coiffeurs, profession patentée en de nombreux endroits. Voici un exemple tiré d'une loi qui fut invalidée par les tribunaux du Maryland, bien que la même phraséologie puisse être trouvée dans des textes qui, dans d'autres États, ont été déclarés légaux. « La cour a été dépassée plutôt qu'impressionnée par une disposition législative qui veut que les coiffeurs néophytes doivent recevoir un enseignement concernant les « fondements scientifiques de l'art du barbier, l'hygiène, la bactériologie, l'histologie des cheveux, de la peau, des ongles, muscles et nerfs, l'anatomie de la tête, de la face et du cou, la chimie élémentaire de la stérilisation et des antiseptiques, les maladies de la peau, des cheveux, des glandes et des ongles, la coupe, le rasage, la coiffure, la coloration, la décoloration et la teinture de la chevelure. » Encore une citation sur les coiffeurs : « Sur 18 États représentatifs inclus dans une étude des règlements du métier de coiffeur en 1929, aucun n'ordonnait alors qu'un candidat fût diplômé d'un « collège de coiffure », quoique l'apprentissage fût nécessaire partout. Aujourd'hui, il est typique des États qu'ils exigent le diplôme d'une école de coiffure qui ne dispense pas moins [...] d'un millier d'heures d'enseignement sur des

1 Pour ne pas déformer Gellhorn, je dois noter qu'il ne croit pas comme moi que la solution correcte à ces problèmes soit l'abandon de la patente. Au contraire, il pense que cette dernière, si l'on est allé trop loin dans son utilisation, a cependant de réelles fonctions à remplir. Il suggère des réformes de procédures et des changements qui, à son avis, limiteraient l'abus dans ce domaine.

« sujets théoriques » tels que la stérilisation des instruments ; et cela doit encore être suivi par un apprentissage[1]. »

Ces citations montrent clairement que le problème des patentes professionnelles est quelque chose de plus qu'une banale illustration du problème de l'intervention de l'État. Il existe déjà, dans notre pays, une grave atteinte à la liberté qu'ont les individus d'embrasser les activités de leur choix, et cela menace de devenir un problème encore plus sérieux, compte tenu de la pression continuelle qui s'exerce sur les assemblées législatives pour que soient encore aggravées ces conditions préalables.

Avant de discuter des avantages et des inconvénients des patentes, il est bon de savoir pourquoi nous avons ce système et quel problème politique général révèle la tendance à pareille législation spéciale. La décision, prise par un grand nombre d'assemblées législatives d'États fédérés, selon laquelle les coiffeurs doivent, pour exercer, être approuvés par un comité d'autres coiffeurs nous convainc difficilement qu'il existe en fait un intérêt public à disposer d'une telle législation. Il est certain que l'explication est différente ; elle tient à ce qu'un groupe de producteurs tend à être plus concentré politiquement qu'un groupe de consommateurs. C'est là un point évident, souvent mis en valeur et dont pourtant l'importance ne saurait être trop soulignée[2]. Chacun de nous est un producteur en même temps qu'un consommateur. Cependant, nous sommes beaucoup plus spécialisés dans notre activité de producteur que comme consommateur, et nous lui consacrons

1 *Op. cit.*, pp. 121-122 et 146.

2 Voir, par exemple, l'article fameux de Wesley Mitchell, « The Backward Art of Spending Money », repris dans son livre d'essais qui porte le même titre (New York, McGraw-Hill, 1937), pp. 3-19 (*L'Art périmé de la dépense*).

une bien plus grande partie de notre attention. Nous consommons littéralement des milliers d'articles, sinon des millions. Le résultat en est que les gens d'un même métier, comme les coiffeurs ou les médecins, ont tous un intense intérêt pour les problèmes spécifiques de ce métier et sont prêts à consacrer une énergie considérable à faire quelque chose à leur propos. D'un autre côté, ceux d'entre nous qui utilisent les services d'un coiffeur ne le font que de façon peu fréquente et ne dépensent qu'une fraction minime de leurs revenus dans les boutiques de coiffure. Notre intérêt n'est ici qu'occasionnel. Presque personne parmi nous n'est prêt à consacrer beaucoup de temps à témoigner devant l'assemblée législative contre l'iniquité qui consiste à restreindre la pratique de la coiffure. La même chose vaut pour les tarifs. Les groupes qui estiment avoir un intérêt particulier dans certains tarifs sont des groupes concentrés pour qui la question est de la première importance. En revanche, l'intérêt public est largement dispersé. Par conséquent, en l'absence de tout dispositif général propre à compenser la pression des intérêts particuliers, les groupes de producteurs exerceront invariablement une influence beaucoup plus forte sur l'action législative et sur les pouvoirs établis que ne le fera l'intérêt public, divers et très diffus. En vérité, de ce point de vue, l'énigme n'est pas de savoir pourquoi existent tant de lois idiotes sur les patentes, mais pourquoi il n'en existe pas beaucoup plus. Ce qui est énigmatique, c'est comment nous avons jusqu'à présent réussi à rester relativement libres par rapport aux contrôles gouvernementaux sur les activités productives des individus.

La seule façon dont j'imagine que l'on puisse contrebalancer l'action des groupes de producteurs est d'établir un état d'esprit général contre une prise en main par l'État de certains types d'activités. C'est seulement s'il est admis que les activités des pouvoirs publics doivent être sévèrement limitées à une classe de cas que la charge de la preuve incombera à ceux qui

s'écarteraient de cette présomption générale. Ainsi on aura un espoir raisonnable de limiter l'extension des mesures spéciales propres à favoriser les intérêts particuliers. Nous n'avons cessé de revenir sur ce point.

Problèmes de politique posés par le système des patentes

Il importe de distinguer trois niveaux différents de contrôle : l'enregistrement, le certificat et l'octroi de la patente.

Par enregistrement, j'entends un dispositif selon lequel les individus, s'ils doivent participer à certains types d'activités, sont dans l'obligation de faire inscrire leurs noms sur un quelconque registre officiel. Rien n'est prévu qui permette d'interdire à une personne qui consent à inscrire son nom d'exercer l'activité en question. Cette personne peut, le cas échéant, avoir à acquitter un droit.

Le deuxième niveau est le certificat. L'agence gouvernementale peut certifier qu'un individu a certaines compétences mais elle ne peut interdire de quelque manière que ce soit l'exercice de la profession qui utilise ces compétences à ceux qui ne possèdent pas un tel certificat. Un exemple est celui de l'expertise comptable. Dans la plupart des États, n'importe qui peut être expert-comptable, qu'il soit ou non « certifié », mais seuls ceux qui ont subi des épreuves particulières peuvent faire suivre leur nom du titre de *certified public accountant*. La certification n'est fréquemment qu'un stade intermédiaire. Dans nombre d'États, un courant s'est dessiné tendant à réserver un champ toujours plus vaste d'activités aux *CPA*. En ce qui touche ces activités, il y a délivrance de patente et non certification. Dans certains États, « architecte » est un titre qui ne peut être utilisé que par ceux qui ont passé un examen

spécial. C'est là une certification : elle n'empêche personne de conseiller les gens contre paiement sur la manière de construire leurs maisons.

Le troisième niveau est l'octroi proprement dit de la patente [*licensure*]. C'est un dispositif selon lequel on doit, pour embrasser une profession, en obtenir licence auprès d'une autorité reconnue. La patente est plus qu'une formalité. Elle exige une démonstration de compétence, moyennant éventuellement certaines épreuves destinées à garantir cette compétence. Celui qui n'a pas de patente n'est pas autorisé à pratiquer, et il est passible d'une amende ou d'une peine de prison s'il passe outre.

La question que je veux examiner est la suivante : dans quelles circonstances pouvons-nous justifier l'une quelconque de ces démarches ? Il existe trois terrains différents sur lesquels il me paraît que l'on peut justifier l'enregistrement conformément aux principes libéraux.

Pour commencer, l'enregistrement peut contribuer à la poursuite d'autres buts. La police, par exemple, a souvent affaire avec des actes de violence. Après l'événement, il est souhaitable de découvrir qui a eu accès aux armes à feu. Avant l'événement, il est désirable d'empêcher que les armes à feu tombent entre les mains de gens capables de les utiliser à des fins criminelles. Enregistrer les magasins qui vendent des armes à feu peut aider à atteindre cette fin. Naturellement, s'il m'est permis de revenir sur un point que j'ai déjà plusieurs fois abordé, il ne suffit jamais de dire qu'il *pourrait* y avoir une justification de ce type pour conclure qu'il y a une justification. Il est nécessaire de confronter avantages et inconvénients à la lumière des principes libéraux. Tout ce que je dis à présent, c'est que cette considération pourrait en certains cas l'emporter sur la présomption de principe que je défends contre l'enregistrement obligatoire.

En second lieu, l'enregistrement est souvent un moyen de faciliter l'imposition fiscale, et rien de plus. Le problème est alors de savoir si l'impôt en question est une méthode appropriée de lever des revenus pour financer des services publics considérés comme nécessaires, et si l'enregistrement facilite la collecte des impôts. Il peut en être ainsi soit parce qu'un impôt frappe la personne que l'on enregistre, soit parce que cette personne est utilisée comme collecteur d'impôt. Il est par exemple nécessaire, lorsqu'on collecte un impôt sur les ventes qui frappe divers articles de consommation, de disposer d'un registre ou d'une liste de tous les lieux qui vendent les biens soumis à cet impôt.

En troisième lieu – et c'est là la justification qui est la plus proche de ce qui nous intéresse ici –, l'enregistrement peut être un moyen de protéger les consommateurs contre la fraude. En général, les principes libéraux assignent à l'État le pouvoir de faire appliquer les contrats, et la fraude implique la violation d'un contrat. Il est évidemment douteux que l'on puisse aller très loin dans la protection préventive contre la fraude, du fait de l'intervention que la chose implique dans les contrats volontaires. Mais je ne pense pas que l'on puisse éliminer, pour des raisons de principe, la possibilité qu'il existe certaines activités qui, par nature, favorisent à ce point la fraude qu'elles rendent souhaitable une liste officielle des gens connus pour exercer lesdites activités. Peut-être un bon exemple est-il ici celui de l'enregistrement des chauffeurs de taxi. Un chauffeur de taxi prenant un passager la nuit peut se trouver dans une position particulièrement favorable pour voler ce dernier. Afin de décourager de telles pratiques, il peut être désirable de disposer de la liste des noms de ceux qui exercent la profession de « taxi », de donner à chacun un numéro, et d'exiger que ce numéro soit visible dans la voiture de telle façon que toute personne molestée n'ait qu'à s'en souvenir. Cela implique seulement l'usage du pouvoir qu'a la police de protéger les

individus contre la violence d'autres individus, et ce peut être la méthode la plus convenable pour y parvenir.

La « certification » est beaucoup plus difficile à justifier. La raison en est que c'est là quelque chose que le marché privé peut généralement faire lui-même. Le problème est le même pour les produits que pour les services. Il existe dans de nombreux domaines des organismes privés qui certifient la compétence d'une personne ou la qualité d'un produit donné. Le sceau du magazine *Good Housekeeping* constitue un exemple de certification privée. Pour les produits industriels, il existe des laboratoires privés qui certifieront la qualité de produits particuliers. Pour les produits de consommation, il y a des organismes d'essais dont l'*Union des consommateurs* et *Recherche sur la consommation* sont les plus connus aux États-Unis. De même, les *Better Business Bureau* sont des organisations volontaires qui garantissent la probité de certains négociants. Dans un autre domaine, écoles techniques, collèges et universités certifient ou garantissent la qualité de leurs diplômés. Enfin, une des fonctions des détaillants et des grands magasins est de garantir la qualité des nombreux articles qu'ils vendent : le consommateur prend confiance dans le magasin et celui-ci à son tour est porté à conserver cette confiance en se souciant de la qualité de ce qu'il lui offre.

On peut cependant soutenir que, dans certains cas – ou peut-être dans de nombreux cas –, du fait de la difficulté qu'il y a à la garder confidentielle, la certification volontaire supposera que les individus seront disposés à payer pour cela. La question est, pour l'essentiel, la même que celle qu'impliquent les patentes et les copyrights. Si j'entreprends de certifier les autres, il peut ne pas exister pour moi de façon efficace d'exiger des gens qu'ils payent cette certification. Si je vends à une personne l'information selon laquelle j'ai procédé à telle certification, comment puis-je l'empêcher de la communiquer

à d'autres ? Par voie de conséquence il peut n'être pas possible, en ce qui concerne la certification, d'obtenir un échange volontaire effectif, même si c'est là un service pour lequel les gens seraient prêts à payer en cas de nécessité. Une façon de tourner ce problème, de même que nous remédions à d'autres types d'effets de voisinage, est de recourir à la certification gouvernementale.

Une autre justification possible de la certification se fonde sur des considérations de monopole. Que la certification ait certains aspects monopolistiques, c'est ce que prouve le fait que le coût d'une certification est largement indépendant du nombre de gens auxquels l'information est transmise. Il n'est cependant clair en aucune façon que le monopole soit inévitable.

L'octroi de la patente me paraît encore plus difficile à justifier, car c'est empiéter encore plus nettement sur les droits qu'ont les individus de passer des contrats volontaires. Il existe néanmoins pour la patente des justifications que le libéral devra reconnaître comme relevant de sa propre conception d'une action gouvernementale appropriée, bien que, comme toujours, il faille en comparer les avantages avec les inconvénients. Le principal argument convaincant aux yeux d'un libéral est celui de l'existence ici d'effets de voisinage. L'exemple le plus simple et le plus évident en est le médecin « incompétent » qui provoque une épidémie. Pour autant qu'il ne nuise qu'à son malade, c'est simplement une question de contrat et d'échange volontaires entre le patient et son médecin : il n'y a donc pas prétexte à intervenir. Cependant, on peut soutenir que si le médecin soigne mal son malade, il peut déchaîner une épidémie qui nuira à des tierces parties qui ne sont pas impliquées dans la transaction immédiate. En pareil cas, il est convenable que chacun, y compris le médecin potentiel et son client, puisse être prêt à

admettre la restriction à des gens « compétents » de la pratique de la médecine, afin d'empêcher que ne surviennent de telles épidémies.

En pratique, l'argument majeur qu'avancent les partisans de la *licensure* n'est pas celui-là, qui n'est pas sans attraits pour un libéral, mais plutôt un argument strictement paternaliste qui, lui, n'a que peu ou pas d'attraits. Les individus, nous dit-on, sont incapables de choisir leurs domestiques, leur médecin, leur plombier ou leur coiffeur. Pour qu'un homme choisisse intelligemment son médecin, il lui faudrait être lui-même médecin. La plupart d'entre nous sont par conséquent incompétents et il nous faut être protégés contre cette ignorance. Cela revient à dire qu'en notre qualité d'électeurs, nous devons nous protéger nous-mêmes, et en notre qualité de consommateurs, contre notre propre ignorance, en veillant à ce que les gens ne reçoivent pas les services de médecins, de plombiers ou de coiffeurs incompétents.

J'ai, jusqu'à présent, énuméré les arguments en faveur de l'enregistrement, de la « certification » et des patentes. Dans les trois cas, il est évident qu'il existe en outre de forts coûts sociaux à mettre en balance avec les avantages possibles. J'ai déjà donné une idée de certains de ces coûts – et je les illustrerai avec plus de détails à propos de la médecine –, mais il peut valoir la peine de les noter ici sous une forme générale.

Le coût social le plus évident, c'est que toutes ces mesures, qu'il s'agisse de l'enregistrement, de la certification ou de la *licensure*, deviennent presque inévitablement, entre les mains d'un groupe particulier de producteurs, un outil qui lui permet d'obtenir une position de monopole aux dépens du reste du public. Il n'y a pas moyen d'éviter ce résultat : on peut certes imaginer pour ce faire tel ou tel système de contrôle, mais aucun système n'a de chance de résoudre le problème que pose

la plus forte concentration des intérêts des producteurs par rapport à ceux des consommateurs. Ceux qui sont le plus intéressés par toute mesure du genre de celles dont nous parlons, ceux qui feront le plus pression en faveur de son application, ceux qui se préoccuperont le plus de son fonctionnement, ce seront les membres de la profession ou du métier concerné. Il est inévitable qu'ils poussent par l'extension de l'enregistrement à la certification, et de cette dernière à la *licensure*. Celle-ci une fois atteinte, on empêche alors d'exercer leur influence ceux qui pourraient avoir intérêt à une modification des règles existantes. Ils n'obtiennent pas de patente, doivent par conséquent adopter d'autres professions, et se désintéressent de la question. Il en résulte invariablement le contrôle de l'entrée dans la profession par les membres de la profession elle-même, d'où la création d'une position de monopole.

À cet égard, la « certification » est bien moins nocive. Si les « certifiés » en « abusent », si, en certifiant les nouveaux venus, les membres de la profession leur imposent des exigences d'une inutile rigueur et, ainsi, réduisent par trop le nombre de praticiens, la différence entre les prix que coûtent les services des certifiés et des non certifiés deviendra suffisamment importante pour inciter le public à employer des praticiens non certifiés. En termes techniques, l'élasticité de la demande sera très importante pour les services des praticiens certifiés, et les limites seront assez étroites à l'intérieur desquelles ils pourront exploiter le public en prenant avantage de leur position particulière.

En conséquence, la « certification » est un moyen terme qui assure encore une bonne protection contre la monopolisation. Elle aussi a ses inconvénients ; mais il vaut la peine de noter que la seule certification satisfait presque entièrement les exigences de ceux qui argumentent en faveur de la patente, en particulier lorsqu'ils emploient des arguments paternalistes.

En effet, si on avance que nous sommes trop ignorants pour juger de la qualité des praticiens, tout ce dont nous avons besoin, c'est que soit rendue disponible l'information pertinente. Et si, en toute connaissance de cause, nous voulons encore aller trouver quelqu'un qui n'est pas certifié, c'est notre affaire : nous ne pourrons nous plaindre de ne pas avoir été informés. En conséquence, je trouve pour ma part difficile d'apercevoir un cas où la *licensure* se justifierait mieux que la certification.

L'enregistrement lui-même entraîne d'importants coûts sociaux. C'est un premier pas en direction d'un système où chaque individu devra avoir une carte d'identité et sera tenu d'informer les autorités de ce qu'il compte faire avant de le faire. C'est aussi, comme nous l'avons déjà remarqué, un premier pas vers la « certification » et la patente.

La patente médicale

La profession médicale est de celles dont la pratique a longtemps été restreinte à ceux qui en avaient reçu licence. À première vue, la question : « Devons-nous laisser exercer des médecins incompétents ? » semble n'admettre qu'une réponse négative. Mais je veux montrer ici qu'à y repenser, il se peut que l'on hésite.

La *licensure* est la première clé du contrôle que la profession médicale peut exercer sur les effectifs des médecins. Comprendre pourquoi il en est ainsi exige que l'on examine quelque peu les structures de cette profession. L'Association des médecins américains (*American Medical Association* : AMA) est sans doute le syndicat le plus puissant des États-Unis. L'essence de la puissance d'un syndicat tient à son pouvoir de limiter le nombre de ceux qui peuvent embrasser une profes-

sion donnée. Cette limitation peut s'exercer indirectement lorsqu'un syndicat est capable d'imposer un niveau de salaire plus élevé que celui qui, autrement, prévaudrait : si un tel taux est adopté, il réduira le nombre des gens qui pourront trouver des emplois et donc, indirectement, le nombre de ceux qui entreront dans la profession. Cette technique de restriction a ses désavantages : il existe toujours, en effet, une bande insatisfaite de gens qui cherchent à pénétrer dans la profession. Un syndicat se trouve donc dans une position d'autant plus avantageuse qu'il peut limiter le nombre des gens qui embrassent la profession. Mécontents et insatisfaits sont ainsi exclus dès le départ, et le syndicat n'a pas à s'en préoccuper.

L'Association des médecins américains est dans cette position. C'est un syndicat qui peut limiter le nombre de ceux qui entrent dans la profession. Comment cela lui est-il possible ? Le contrôle essentiel s'exerce au stade de l'admission à l'école de médecine. Le Conseil sur l'enseignement médical et les hôpitaux de l'AMA homologue les écoles de médecine. Pour figurer sur sa liste et y rester, une école de médecine doit répondre aux critères fixés par le Conseil. Ce dernier a fait la preuve de sa puissance aux diverses époques où s'est exercée une pression pour réduire le nombre des médecins. Dans les années 1930, par exemple, au cours de la Crise, le Conseil a adressé aux diverses écoles de médecine une lettre leur reprochant d'admettre plus d'étudiants qu'elles n'en pouvaient correctement former. Il suffit alors d'une ou deux années pour que chaque école réduisît le nombre d'étudiants qu'elle admettait, donnant ainsi une forte preuve présomptive que la recommandation avait eu quelque effet.

Pourquoi l'agrément du Conseil compte-t-il tant ? S'il abuse de son pouvoir, pourquoi ne se crée-t-il pas des écoles non homologuées ? La réponse est que dans presque chaque État des États-Unis, une personne doit être patentée pour

pratiquer la médecine, et que pour obtenir sa patente, elle doit sortir d'une école agréée. Or, dans tous les États ou presque, la liste de ces écoles est identique à celle du Conseil sur l'enseignement médical et les hôpitaux de l'AMA C'est pourquoi la délivrance des patentes est la clé du contrôle effectif des admissions. Elle a un double effet. Les membres de la commission de délivrance sont toujours des médecins qui disposent donc d'un contrôle au moment où les individus posent leur candidature à une patente. Ce contrôle est d'une efficacité plus limitée que celui qui s'exerce au niveau de l'école de médecine. En effet, dans presque toutes les professions qui exigent la *licensure*, les gens ont la possibilité de tenter plusieurs fois de se faire admettre. Si un individu s'obstine assez longtemps et auprès d'un nombre suffisant de juridictions, il a donc des chances d'être tôt ou tard admis. Comme il a déjà dépensé l'argent et le temps nécessaires à sa formation, il est fortement stimulé à poursuivre ses tentatives. De nouvelles conditions d'attribution de la patente, qui ne viennent à effet qu'après qu'une personne est formée, affectent donc l'entrée dans la profession de façon considérable en élevant le coût de cette entrée, puisque être admis peut prendre plus de temps et puisqu'il y a toujours quelque incertitude quant à l'issue de la candidature. Mais cette augmentation du coût ne saurait, et de loin, avoir l'efficacité, en matière de limitation d'entrée dans une profession, de l'interdiction faite à l'individu de débuter dans sa carrière. Si on l'élimine au moment où il va entrer à l'école de médecine, il ne présente jamais sa candidature à la patente et ne peut donc jamais, à ce dernier stade, être cause d'ennuis. La manière la plus efficace de contrôler les effectifs d'une profession est par conséquent d'obtenir un contrôle sur l'accès aux écoles professionnelles.

Le contrôle exercé sur l'admission à l'école de médecine et, plus tard, à la patente, permet à la profession de limiter de deux façons l'entrée dans ses rangs. La plus évidente est de

rejeter de nombreux candidats. La moins apparente – mais probablement, et de loin, la plus importante – est d'établir des critères d'admission dans les écoles et des critères de *licensure* qui rendent les choses si difficiles qu'elles découragent les jeunes gens de jamais se présenter. Quoique la plupart des lois des États fédérés n'exigent que deux ans d'enseignement supérieur préalablement aux études médicales, près de 100 % des nouveaux étudiants en médecine ont déjà fait quatre ans de « collège[1] ». De même la formation médicale proprement dite s'est allongée, en particulier, du fait des dispositions plus rigoureuses en ce qui touche l'internat.

Notons en passant que les avocats n'ont jamais réussi autant que les médecins à contrôler l'admission aux écoles professionnelles, quoiqu'ils évoluent dans cette direction. La raison en est amusante. Chaque école, ou presque, qui figure sur la liste des écoles agréées par l'Association du barreau américain est une école de jour à plein temps ; presque aucune école du soir n'est agréée. Or, il se trouve que nombre de législateurs des États fédérés sont des juristes diplômés des écoles du soir. En fait, voter pour que soit restreinte aux diplômés des écoles agréées l'admission à la profession d'avocat cela équivaudrait pour eux à se reconnaître comme non qualifiés. C'est leur répugnance à condamner ainsi leur propre compétence qui a constitué le principal facteur tendant à empêcher le Droit d'imiter complètement la médecine. Il y a de nombreuses années que je n'ai pas moi-même procédé à un inventaire assez large sur les conditions posées à l'admission au barreau, mais je crois savoir que cette résistance est en train de céder. Avec le temps, plus les étudiants seront aisés, plus nombreux seront ceux qui fréquenteront les écoles de droit à plein temps ; et cela modifiera peu à peu la composition des assemblées législatives…

1 *Nde :* Enseignement supérieur général.

Pour revenir à la médecine, c'est la nécessité de sortir d'une école homologuée qui constitue la source la plus importante de contrôle professionnel sur l'entrée dans la profession. Cette dernière a utilisé le contrôle pour limiter ses effectifs. Pour éviter tout malentendu, qu'il me soit permis de souligner que je ne veux pas dire par là que, pris individuellement, les membres de la profession médicale, les *leaders* de cette profession, ou les gens qui composent le Conseil sur l'enseignement médical et les hôpitaux de l'AMA, limitent délibérément le nombre des entrées afin d'accroître leurs propres revenus. Ce n'est pas ainsi que les choses se passent. Même quand ces personnes font des commentaires explicites sur la nécessité de limiter les effectifs pour élever les revenus, elles justifient toujours cette politique en disant que si on laisse entrer « trop » de gens dans la profession, cela diminuera leurs revenus, si bien qu'ils en viendront à recourir à des pratiques « immorales » pour s'assurer des revenus « convenables ». La seule façon, disent ces personnes, dont les pratiques « éthiques » peuvent être maintenues, c'est de garantir aux médecins un niveau de revenus adéquat aux mérites et aux besoins de la profession médicale. Je dois confesser que cela m'a toujours paru contestable et du point de vue des faits et de celui de la morale. Il est extraordinaire que des *leaders* médicaux proclament publiquement qu'eux-mêmes et leurs collègues doivent être payés pour demeurer moraux. Et s'il en était ainsi, je doute que le prix à payer connaisse une limite quelconque. Il semble y avoir peu de corrélation entre la pauvreté et l'honnêteté. On s'attendrait plutôt à l'opposé ; peut-être la malhonnêteté ne paye-t-elle pas toujours, mais il est certain qu'il lui arrive d'être payante.

Ce n'est d'ailleurs qu'à des époques comme celle de la Grande Crise – où il y avait beaucoup de chômage et où les revenus étaient relativement bas – que l'on justifie ainsi le contrôle de l'entrée dans la profession. En temps ordi-

naire l'explication fournie est différente. On nous dit alors que les membres de la profession médicale veulent élever ce qu'ils considèrent comme les critères de « qualité » de cette profession. Le défaut est ici commun, et il ne peut que nuire à une vraie compréhension du fonctionnement du système économique : il réside dans l'incapacité de distinguer entre efficacité technique et efficacité économique.

Une histoire d'avocats illustrera peut-être ce point. Lors d'une réunion d'avocats où l'on discutait des problèmes de l'admission au barreau, un de mes collègues, s'élevant contre des critères restrictifs d'admission, utilisa une analogie empruntée à l'industrie automobile. Ne serait-ce pas une chose absurde, dit-il, que cette industrie se mît à prétendre que personne ne devrait conduire de voiture de basse qualité et que, par conséquent, il ne devrait être permis à aucun fabricant d'autos de « sortir » une voiture qui ne soit digne des critères auxquels se conforme la Cadillac ? L'un des participants se leva alors et approuva cette analogie, en disant que, bien sûr, le pays ne pouvait se permettre d'avoir que des « avocats-Cadillac » ! Cela tend à être l'attitude professionnelle. Les membres de la profession médicale ne s'intéressent qu'aux critères techniques, et soutiennent en fait – quoique évidemment ils ne le disent pas en ces termes – qu'il ne nous faut avoir que des médecins de premier ordre, même si la chose signifie que certains individus seront privés de services médicaux. Et l'opinion selon laquelle les gens devraient seulement avoir droit à des services médicaux « optimaux » conduit toujours à une politique restrictive, à une politique qui aboutit à maintenir à un bas niveau le nombre des médecins. Je ne veux évidemment pas dire que c'est là l'unique force en jeu ; je pense seulement que ce genre de considérations amène de nombreux médecins bien intentionnés à accepter des politiques qu'ils rejetteraient d'emblée s'ils n'entretenaient pas ce type de réconfortante justification.

Il est aisé de démontrer que la qualité n'est que le prétexte et non pas la raison profonde de la restriction. La puissance du Conseil sur l'enseignement médical et les hôpitaux de l'AMA a été utilisée pour limiter les effectifs d'une manière qui ne peut avoir aucun rapport, quel qu'il soit, avec la qualité. L'exemple le plus simple en est la recommandation que le Conseil a adressée à divers États fédérés et visant à ce que la citoyenneté américaine soit rendue obligatoire pour pratiquer la médecine dans notre pays. Je ne parviens pas à comprendre ce que cela a à faire avec l'exercice de la médecine. De même le Conseil a parfois cherché à imposer que l'examen de *licensure* soit passé en anglais. Un chiffre que j'ai toujours trouvé frappant témoigne de façon spectaculaire de la puissance de l'Association aussi bien que du manque de rapport de la question de la patente avec celle de la qualité. Après 1933, l'accession d'Hitler au pouvoir provoqua une émigration énorme chez les membres des professions libérales allemandes, autrichiennes, etc. La chose toucha, bien sûr, les médecins, qui se montrèrent souvent désireux d'aller exercer aux États-Unis. Au cours des cinq années qui suivirent 1933, le nombre des médecins de formation étrangère qui furent admis à pratiquer aux États-Unis fut le même que durant les cinq années précédentes. Ce ne fut naturellement pas là le résultat du cours naturel des événements. La menace constituée par ces médecins supplémentaires entraîna un renforcement rigoureux des exigences mises à l'accès des médecins étrangers à la profession, et cela leur imposa des frais extrêmement importants.

Il est clair que l'attribution de la patente est ce qui rend compte de la capacité où se trouve la profession médicale de restreindre le nombre des médecins qui pratiquent la médecine. C'est aussi la clé de son aptitude à freiner les changements technologiques et « organisationnels » apportés à la façon dont la médecine est pratiquée. L'Association médicale américaine s'est, par exemple, constamment élevée contre la pratique

de la médecine de groupe, alors que de telles méthodes, qui peuvent avoir leurs bons comme leurs mauvais côtés, sont des innovations technologiques que les gens devraient être libres d'essayer s'ils le désirent. Rien ne permet de dire de façon concluante que la méthode technique optimale d'organisation de l'exercice de la médecine soit la pratique du médecin indépendant : peut-être est-ce la pratique de groupe ; peut-être est-ce celle de véritables compagnies médicales. Nous devrions disposer d'un système dans lequel toutes les variétés puissent être essayées.

L'AMA a efficacement résisté à de telles tentatives. S'il en a pu être ainsi, c'est parce que la *licensure* lui a indirectement assuré le contrôle de l'admission à la pratique hospitalière. En effet, le Conseil homologue les hôpitaux aussi bien que les écoles de médecine. Pour qu'un médecin puisse pratiquer dans un hôpital « agréé », il lui faut généralement l'accord de l'association médicale de son comté ou du conseil d'administration de l'hôpital. Pourquoi n'est-il pas possible de créer des hôpitaux non agréés ? Parce que, dans les conditions économiques actuelles, un hôpital, pour fonctionner, doit disposer d'internes. Or, la loi de la plupart des États fédérés prévoit que les futurs médecins doivent avoir une certaine expérience d'internes pour être admis à exercer et cet internat doit se faire dans un hôpital « agréé ». La liste des hôpitaux « agréés » étant généralement identique à celle de l'AMA, la loi donne donc à la profession le contrôle des hôpitaux aussi bien que des écoles. C'est là ce qui explique l'opposition pour l'essentiel victorieuse de l'AMA aux divers types de pratique de groupe. Dans de rares cas, les groupes ont pu survivre. Dans le district de Columbia, s'ils y ont réussi, c'est parce qu'ils ont su porter plainte contre l'AMA en vertu des lois antitrust, les lois Sherman. Dans quelques autres cas, c'est à des raisons spéciales qu'ils ont dû leur survie. Il ne fait cependant aucun doute que le mouvement en direction de

la pratique de groupe a été considérablement retardé par l'opposition de l'AMA.

Soit dit en passant, il est intéressant de noter que l'Association médicale américaine est essentiellement hostile à un type précis de pratique de groupe, à savoir, la *prepaid group practice*[1]. La raison économique semble en être que cette formule élimine la possibilité de procéder à une fixation discriminatoire des honoraires[2].

Il est évident que la *licensure* a joué un rôle essentiel dans la restriction apportée à l'entrée dans la profession et que cela implique un lourd coût social, et pour les individus qui veulent exercer la médecine mais en sont empêchés, et pour le public, privé des soins médicaux qu'il veut payer et qu'on l'empêche de payer.

Je pose maintenant la question : l'existence de la patente a-t-elle vraiment les bons effets que l'on dit qu'elle a ? D'abord, contribue-t-elle vraiment à élever les critères de compétence ? Cela n'est en aucune façon évident. Chaque fois que l'on bloque l'accès à un domaine, quel qu'il soit, on incite les gens à trouver des moyens de tourner l'obstacle, et la médecine ne fait évidemment pas exception. L'ascension de l'ostéopathie et de la chiropraxie n'est pas sans relation avec les restrictions apportées à l'entrée dans la profession médicale. Au contraire, chacune de ces disciplines représente jusqu'à un certain point une tentative pour pallier ces restrictions. Bien sûr, chacune entreprend à son tour de se faire patenter et

1 *Nde :* Honoraires forfaitaires réglés d'avance à un groupe de médecins exerçant ensemble.

2 Voir Reuben Kessel, « Price Discrimination in Medicine », (« La discrimination par l'argent à l'égard de la santé »). *The Journal of Law and Economics*, vol. I (octobre 1958), pp. 20-53.

d'imposer elle-même des restrictions à son exercice. Le résultat en est la création de différents niveaux et types de pratique, ce qui équivaut à distinguer entre ce que l'on appelle la « pratique médicale » et ses différents substituts. Il se pourrait fort bien que ces derniers soient d'une qualité inférieure à celle qu'aurait eu la pratique médicale n'étaient les restrictions imposées à l'entrée dans la profession.

De manière plus générale, si le nombre des médecins est moindre qu'il ne l'aurait autrement été, et s'ils sont complètement occupés, comme c'est généralement le cas, cela signifie qu'il existe une moindre « quantité » d'exercice de la médecine par des médecins qualifiés – qu'au total, il y a, pour ainsi dire, moins d'heures de pratique médicale. Le remède est alors dans l'exercice non qualifié de la médecine ; celui-ci peut, et doit en partie, être le fait de gens qui n'ont pas la moindre qualification professionnelle. Mais les choses vont plus loin. Si la « pratique médicale » doit être limitée aux praticiens patentés, il est nécessaire de définir la nature de cette pratique. Selon l'interprétation des textes qui interdisent la pratique non autorisée de la médecine, nombre de choses sont réservées aux médecins patentés qui pourraient parfaitement être confiées à des techniciens et à d'autres personnes qualifiées qui n'ont pas reçu une formation médicale « Cadillac ». Je ne suis pas assez versé dans la question pour donner ici la liste complète de ces choses ; je sais seulement que ceux qui se sont penchés sur le problème disent que la tendance est d'inclure dans la « pratique médicale » une quantité de plus en plus grande d'activités qui pourraient parfaitement être exercées par des techniciens. Les médecins de formation consacrent une part considérable de leur temps à des actes qu'il vaudrait mieux laisser à d'autres. Le résultat en est de réduire drastiquement la quantité de soins médicaux. La qualité moyenne adéquate de ces soins – si pareille notion est le moins du monde concevable – ne peut être obtenue en faisant simplement la moyenne de

la qualité des soins effectivement donnés ; ce serait là comme si l'on jugeait de l'efficacité d'un traitement médical en ne prenant en considération que les survivants. On doit toujours également tenir compte du fait que les restrictions réduisent la quantité de soins. Il se pourrait fort bien que l'on soit amenés à conclure que le niveau moyen de compétence a été réduit par ces restrictions.

Même ces commentaires ne vont pas assez loin, car ils considèrent la situation à un moment donné et ne tiennent pas compte des changements qui s'opèrent dans le temps. Dans toute science, dans tout domaine, les progrès viennent souvent du travail d'un ou de plusieurs amateurs, ou de gens sans position solide dans la profession concernée. En matière médicale, dans la situation actuelle, il est très difficile de faire de la recherche ou de l'expérimentation que l'on ne soit membre de la profession. Si vous êtes médecin et voulez conserver une situation honorable dans la profession médicale, le genre d'expérimentation à laquelle vous pouvez vous livrer est sérieusement limité. Un guérisseur (*faith healer*) [1] peut n'être qu'un charlatan qui ne fait qu'en imposer à la crédulité de ses patients, mais il peut aussi être celui qui, entre mille, apportera en médecine une amélioration importante. Il y a vers le savoir nombre de routes différentes, et la restriction de l'exercice de ce que l'on appelle la médecine, ainsi que sa monopolisation par un groupe particulier – qui, dans l'ensemble, doit se conformer à l'orthodoxie régnante –, ont certainement pour effet de diminuer la quantité d'expérimentation et, donc, de réduire le taux de croissance des connaissances dans le domaine médical. Ce qui est vrai du contenu de la médecine l'est aussi de son organisation, comme je l'ai déjà suggéré. Je m'étendrai plus avant sur ce point tout à l'heure.

1 *Nde :* Littéralement « soigneur par la foi ».

Il y a encore pour la *licensure*, et pour le monopole qui y est associé dans l'exercice de la médecine, une autre façon de tendre à l'abaissement des critères de la pratique. J'ai déjà suggéré qu'en réduisant le nombre des médecins, en diminuant le nombre total d'heures que les médecins de formation peuvent consacrer à leurs tâches les plus importantes, et en décourageant la recherche et le développement, la patente entraîne un faible niveau de la qualité moyenne de la pratique. Cela s'aggrave du fait qu'il est de plus en plus difficile pour les particuliers d'obtenir réparation en cas de faute professionnelle médicale. L'une des protections du citoyen contre l'incompétence, c'est-à-dire contre la fraude, est sa capacité de porter plainte contre un médecin fautif et de le poursuivre devant les tribunaux. Certes, quelques plaintes sont déposées, et les médecins déplorent fort les sommes qu'il leur faut payer pour s'assurer contre cela[1]. Pourtant, ces plaintes sont moins nombreuses et moins couronnées de succès qu'elles ne le seraient n'était l'œil vigilant des associations de médecins. Il n'est pas facile d'obtenir d'un médecin qu'il témoigne contre un confrère, car il s'expose à la sanction de se voir refuser le droit d'exercer dans un hôpital « agréé ». Il faut généralement que le témoignage vienne des membres de commissions désignées par les associations de médecins elles-mêmes, et cela, bien sûr, toujours dans l'intérêt prétendu du malade.

Si l'on tient compte de ces effets, je suis moi-même persuadé que l'existence de la patente a réduit et la quantité et la qualité de la pratique médicale, qu'elle a diminué le nombre des occa-

1 *Nde :* À noter que la pratique est néanmoins beaucoup plus répandue aux États-Unis de faire des procès aux médecins jugés fautifs, qu'en France, où la question n'a fait son apparition sérieusement que depuis peu, en 1970-1971. La preuve que cette habitude est fort répandue en Amérique est précisément qu'il y existe un type d'assurance couvrant les médecins contre les dommages et intérêts qu'ils auraient à verser.

sions qui s'offraient à ceux qui voulaient être médecins et qui se vont vus contraints d'embrasser des professions qu'ils considéraient comme moins séduisantes ; qu'elle a forcé le public à payer plus cher des services médicaux moins satisfaisants ; et qu'elle a retardé le développement technologique et de la médecine elle-même et de l'organisation de son exercice. J'en conclus que la patente devrait être éliminée comme condition de la pratique de la médecine.

Tout cela dit, je soupçonne que plus d'un lecteur, comme plus d'une des personnes avec qui j'ai discuté de ces questions, dira : « Mais tout de même, comment puis-je autrement avoir la certitude de la qualité d'un médecin ? Je vous accorde tout ce que vous dites des coûts : mais la patente n'est-elle pas le seul moyen de donner au public la certitude d'un minimum au moins de qualité ? » Ma réponse est en partie que les gens, aujourd'hui, ne choisissent pas leur médecin en piquant un nom au hasard sur une liste de médecins agréés ; et en partie que l'aptitude qu'a eue un homme à passer un examen vingt ou trente ans plus tôt est difficilement la garantie de sa qualité présente ; que, donc, la *licensure* n'est pas actuellement la source principale – ou même une source majeure – de l'assurance que nous pouvons avoir d'une qualité au moins minimale. Mais, pour l'essentiel, ma réponse est tout autre : je dis que la question elle-même qui m'est posée révèle la tyrannie du *statu quo* et, par comparaison avec la fertilité du marché, la pauvreté de notre imagination dans les domaines où nous sommes profanes, et même dans ceux où nous avons quelque compétence. Illustrons la chose en nous demandant comment la médecine aurait évolué et quelles garanties de qualité seraient apparues si la profession n'avait pas joui d'un pouvoir de monopole.

Supposons que chacun ait été libre d'exercer la médecine sans restriction, excepté en ce qui concerne sa responsabilité

financière découlant du mal causé aux autres par fraude ou par négligence. Je conjecture que le développement tout entier de la médecine en aurait été différent. Le marché actuel des soins médicaux, entravé comme il l'a été, donne quelques indications de ce que la différence eût pu être. La pratique de groupe en liaison avec les hôpitaux se serait énormément accrue. À la place de la pratique individuelle et de grands hôpitaux contrôlés par les pouvoirs publics ou par des institutions charitables, des associations ou sociétés médicales – des équipes médicales – auraient pu se développer, qui auraient fourni des installations centrales de diagnostic et de traitement, installations hospitalières incluses. Certaines de ces équipes auraient sans doute combiné en un seul dispositif l'assurance hospitalière actuelle, l'assurance maladie et la pratique médicale de groupe. D'autres auraient touché des honoraires distincts pour des services distincts. Et, naturellement, la plupart auraient utilisé les deux méthodes de paiement.

Ces équipes médicales – ces grands magasins de la médecine, si l'on veut – seraient des intermédiaires entre les patients et le médecin. Compte tenu de leur longévité et de leur immobilité, elles auraient grand intérêt à se faire une réputation de sécurité et de qualité. Ces équipes disposeraient de la spécialisation nécessaire pour juger de la qualité des médecins ; en vérité, elles serviraient d'agents au consommateur pour ce faire, de même que le grand magasin joue ce rôle pour de nombreux produits. En outre, elles pourraient organiser efficacement les soins médicaux, en utilisant simultanément des individus de différents degrés de qualification et de formation, en employant des techniciens de formation limitée aux tâches pour lesquelles ils sont faits, et en réservant aux spécialistes hautement qualifiés et compétents les tâches qu'ils peuvent seuls remplir. Le lecteur peut ajouter de lui-même d'autres enjolivures en s'appuyant en partie, comme je l'ai fait moi-même, sur ce qui se passe actuellement dans les meilleures cliniques.

Toute la pratique médicale ne serait évidemment pas entre les mains de ces équipes. La pratique privée individuelle subsisterait, comme subsistent le petit magasin à clientèle limitée à côté du supermarché et l'avocat isolé à côté de la firme juridique à nombreux associés. Certains médecins se feraient des réputations personnelles et certains malades préféreraient l'intimité et le côté privé de la pratique individuelle. De même, certaines régions seraient trop petites pour être desservies par des équipes médicales. Et ainsi de suite.

Je ne veux même pas affirmer que les équipes médicales domineraient le marché. Mon but est seulement de montrer par l'exemple qu'il y a de nombreux aménagements à l'organisation actuelle de la pratique. C'est l'incapacité où se trouve un individu ou un petit groupe de concevoir toutes les possibilités, pour ne rien dire d'en évaluer les mérites, qui est le grand argument contre la planification gouvernementale centrale et contre des dispositifs qui, comme les monopoles professionnels, limitent les possibilités d'expérimentation. D'un autre côté, le grand argument en faveur du marché est dans sa tolérance de la diversité et dans son aptitude à utiliser un vaste ensemble de connaissances et de capacités spécialisées. Il empêche les groupes particuliers de s'opposer à l'expérimentation et permet aux consommateurs – et non aux producteurs – de décider de ce qui les servira le mieux.

10 LA DISTRIBUTION ET LA REDISTRIBUTION DES REVENUS

Au cours de ce siècle, la croyance en l'égalité des revenus en tant qu'objectif social et le désir d'utiliser pour l'atteindre le bras de l'État ont constitué, au moins dans les pays occidentaux un élément capital du développement d'un sentiment collectiviste. Lorsqu'on examine ce sentiment et les mesures égalitaires qui en sont sorties, il convient de poser deux questions fort différentes. La première est normative et éthique : quelle est la justification de l'intervention de l'État pour promouvoir l'égalité ? La seconde est positive et scientifique : quel a été l'effet des mesures prises ?

L'éthique de la distribution

Le principe éthique qui justifie directement la distribution du revenu dans une société de libre marché se formule ainsi : « À chacun selon ce que produisent lui-même et les instruments qu'il possède. » Même l'application de ce principe dépend implicitement de l'action de l'État. Les droits de propriété sont une question

de droit et de convention sociale. Comme nous l'avons vu, leur définition et leur mise en vigueur est une des fonctions essentielles de l'État. Il se pourrait fort bien que la distribution finale des revenus et des richesses dans le cadre de la pleine application de ces principes dépende de façon marquée des règles de propriété adoptées.

Quelle est la relation qui existe entre ce principe et un autre – qui semble séduisant du point de vue éthique –, à savoir, l'égalité de traitement. Dans une certaine mesure, les deux principes ne sont pas contradictoires. Il se peut que le paiement en fonction du produit soit nécessaire pour parvenir à une véritable égalité de traitement. Étant donné des individus que nous sommes disposés à considérer comme semblables en capacités et en ressources initiales, et compte tenu de ce que certains d'entre eux préfèrent les loisirs et d'autres les biens marchands, l'inégalité de gain obtenue par l'intermédiaire du marché est nécessaire pour parvenir à l'égalité du gain total ou égalité de traitement. Tel homme peut préférer un travail ordinaire qui lui laisse beaucoup de temps pour se chauffer au soleil à un travail plus exigeant qui lui vaudrait un salaire plus élevé ; tel autre peut préférer le contraire. Si tous deux recevaient une même somme d'argent, leurs revenus, au sens le plus fondamental, seraient inégaux. De même, l'égalité de traitement exige qu'un individu soit plus payé pour un travail sale et sans attrait que pour un travail plaisant et satisfaisant. Une grande partie de l'inégalité que l'on peut observer est de ce type. Les différences entre les revenus en argent compensent les différences entre les caractéristiques de la profession ou du métier. Dans le jargon des économistes, il s'agit de « différences égalisatrices » qui sont nécessaires pour rendre identiques la totalité des avantages nets, pécuniaires et non pécuniaires.

Un autre type d'inégalité issue du marché est aussi exigée, dans un sens un peu plus subtil, pour parvenir à l'égalité de

traitement, ou, pour dire les choses différemment, pour satisfaire les goûts des individus. Une loterie en est peut-être la plus simple illustration. Prenons un groupe d'individus qui, à l'origine, disposent des mêmes fonds et qui acceptent tous volontairement de participer à une loterie dont les prix sont très inégaux. L'inégalité de revenus qui en résultera est assurément nécessaire pour permettre aux individus en question de tirer le plus grand parti possible de leur égalité initiale. Redistribuer le revenu une fois la loterie achevée, c'est en fait leur refuser l'occasion de participer à la loterie. Ce cas a bien plus d'importance pratique qu'on ne le pourrait supposer en prenant littéralement la notion de « loterie ». Les hommes choisissent en partie leur profession, leurs investissements, etc., selon le goût plus ou moins grand qu'ils ont pour l'incertitude. La jeune fille qui tente de devenir actrice de cinéma plutôt que fonctionnaire, choisit délibérément de participer à une loterie ; et il en est de même pour celui qui investit dans l'uranium au lieu d'acheter des obligations d'État. S'assurer est une façon d'exprimer son goût pour la certitude.

Même ces exemples ne nous donnent pas une idée exacte de la mesure dans laquelle l'inégalité de fait peut être le résultat de dispositifs destinés à satisfaire les goûts des êtres humains. La façon même dont on paye et engage les gens est affectée par de telles préférences. Si toutes les actrices de cinéma potentielles manifestaient pour l'incertitude une aversion marquée, on verrait se créer des « coopératives » d'actrices de cinéma, dont les membres conviendraient d'avance de se partager plus ou moins également leurs revenus et, ainsi, s'assureraient en fait elles-mêmes par la mise en commun des risques. Si pareille préférence était universelle, de grandes compagnies diversifiées où se combineraient les entreprises risquées et d'autres dépourvues de risque deviendraient la règle. Et on verrait se raréfier le prospecteur individuel de pétrole, la propriété privée et la petite association.

En vérité, c'est là une façon d'interpréter les mesures prises par les pouvoirs publics pour redistribuer le revenu grâce à des impôts progressifs et à des mesures du même ordre. On peut soutenir que pour une raison ou pour une autre – par exemple le coût de l'administration –, le marché ne peut pas fournir toute la variété de loteries que désirent les membres de la communauté et que l'impôt progressif est, pour ainsi dire, une entreprise du gouvernement pour y parvenir. Je ne doute pas que cette opinion contienne un élément de vérité. En même temps, elle peut difficilement justifier la fiscalité actuelle, ne serait-ce que parce que les impôts ne sont prélevés qu'*après* que l'on a su qui a gagné et qui a perdu à la loterie de la vie, et aussi parce que les impôts sont pour l'essentiel votés par ceux qui pensent avoir perdu. En ce sens, il serait possible de justifier qu'une génération votât le système fiscal destiné à s'appliquer à la génération suivante. Toute procédure de ce genre, je le conjecture, ferait naître des systèmes fiscaux beaucoup moins progressifs que ceux que nous connaissons aujourd'hui, au moins sur le papier.

Bien qu'en grande partie l'inégalité de revenus que provoque le paiement en fonction du produit reflète, soit des différences « égalisatrices », soit la satisfaction du goût de l'homme pour l'incertitude, elle traduit également les différences initiales de dotation en biens et en capacités humains. C'est là ce qui soulève une question éthique réellement épineuse.

On soutient généralement qu'il est essentiel de distinguer entre l'inégalité des dons personnels et l'inégalité des possessions, entre l'inégalité qui résulte de la fortune héritée et celle qui provient de la fortune acquise. L'inégalité qui a pour origine des différences entre les capacités personnelles ou entre les biens accumulés par tel individu, est considérée comme normale ou, du moins, comme moins évidemment anormale que celle qui résulte de l'héritage. Cette distinction est insoutenable. Peut-on

dire que les bénéfices élevés qu'un individu tire de la voix particulière qu'il a héritée de ses parents et pour laquelle existe une grande demande sont plus justifiés du point de vue éthique que ceux de l'individu qui hérite de biens matériels ? Les fils des commissaires russes ont assurément de meilleures perspectives de revenus – et peut-être aussi de liquidation – que les fils de paysans. Ces perspectives sont-elles moins injustifiables que celles du fils d'un millionnaire américain ? Examinons la question sous un autre angle. Tel parent qui détient une fortune qu'il désire transmettre à son enfant peut le faire de diverses manières. Il peut employer une somme d'argent donnée à la formation de son fils comme, disons, expert-comptable, ou pour le lancer dans les affaires, pour lui constituer un capital qui lui rapportera des rentes. Dans tous ces cas, l'enfant aura un revenu plus élevé que celui qu'il aurait eu autrement. Mais dans le premier cas, son revenu sera considéré comme venant de ses capacités humaines ; dans le deuxième, comme découlant du profit ; et dans le troisième, comme résultant de l'héritage. Existe-t-il une raison de distinguer sur une base éthique entre ces catégories de revenus ? Finalement, il paraît illogique de dire qu'un homme a droit à ce qu'il a produit grâce à ses capacités personnelles ou qu'il a droit au produit des richesses qu'il a accumulées, mais qu'il n'a pas le droit de transmettre ses biens à ses enfants – bref, qu'il peut utiliser ses revenus à faire la noce, mais qu'il ne peut les léguer à ses héritiers : pourtant, ce dernier geste est assurément une façon d'utiliser ce qu'il a produit.

Que ces arguments contre ce que l'on appelle l'éthique capitaliste soient sans validité, cela ne prouve évidemment pas que l'éthique capitaliste soit acceptable. Pour ma part, je trouve tout aussi difficile d'en justifier l'acceptation ou le rejet que de justifier dans ce domaine tout autre principe. Je tends à penser que ce principe ne peut, en et par lui-même, être regardé comme éthique et qu'il faut y voir un corollaire de quelque autre principe tel que la liberté.

Certains exemples hypothétiques illustreront cette difficulté fondamentale. Supposons qu'il existe quatre Robinson Crusoé, abandonnés chacun sur quatre îles de la même région. L'un s'est trouvé débarquer sur une île vaste et fertile qui lui permet de vivre à son aise. Les autres n'ont trouvé que des îles minuscules et arides qui leur permettent à peine de vivre. Un jour, ils découvrent l'existence les uns des autres. Il serait bien sûr généreux au Crusoé de la grande île d'inviter ses trois semblables à le rejoindre et à partager ses biens. Mais supposons qu'il ne le fasse pas. Les autres auraient-ils raison d'unir leurs forces pour le contraindre au partage ? Plus d'un lecteur sera tenté de dire que oui. Mais avant de céder à cette tentation, considérons exactement la même situation sous des espèces différentes. Supposons qu'avec trois amis vous marchiez dans une rue et que vous-même tombiez sur un billet de 20 dollars abandonné sur la chaussée. Il serait évidemment généreux de votre part de le partager également entre vous quatre ou, au moins, d'offrir un verre à vos compagnons. Mais supposons que vous ne le fassiez pas. Les trois autres auraient-ils raison d'unir leurs forces et de vous obliger au partage ? Je soupçonne que la plupart des lecteurs seront tentés de dire que non, et qu'après plus ample réflexion, ils pourront même conclure que l'attitude la plus généreuse n'est pas nécessairement la bonne. Sommes-nous prêts à persuader nos semblables et nous-mêmes que toute personne dont la fortune excède la moyenne mondiale des fortunes individuelles doive immédiatement disposer du surplus en le distribuant également entre le reste des autres habitants de la planète ? Nous pouvons certes admirer et louer pareille action quand elle est le fait de quelques-uns. Mais un *potlatch* universel rendrait impossible l'existence d'un monde civilisé.

De toute façon, deux maux ne peuvent donner un bien. La mauvaise grâce du plus riche des Robinson Crusoé ou du veinard qui a trouvé les 20 dollars ne justifie pas l'usage

de la coercition par les autres. Pouvons-nous raisonnablement nous faire les juges de notre propre procès et décider par nous-mêmes quand nous avons le droit d'utiliser la force pour arracher à autrui ce que nous regardons comme nous étant dû et comme ne lui étant pas dû ? La plupart des différences de statut, de position ou de fortune peuvent, à un plus ou moins grand degré, être considérées comme des produits du hasard. Celui qui travaille dur et se montre économe doit être regardé comme « méritant » ; et cependant ces qualités doivent beaucoup aux gènes qu'il a eu la chance (ou la malchance) d'hériter.

Malgré l'hommage rarement sincère que nous accordons tous au « mérite » par comparaison avec la « chance », nous sommes en général plus disposés à accepter les inégalités nées de la chance que celles que l'on peut sans conteste attribuer au mérite. Le professeur d'université dont le collègue gagnera aux courses enviera ce dernier, mais il est peu probable qu'il lui en veuille ou qu'il se sente injustement traité. Mais que ce même collègue reçoive une simple augmentation qui rende son salaire plus élevé que celui du professeur en question, et il est bien plus vraisemblable que ce dernier en sera chagriné. Après tout, la déesse de la chance est aveugle, tout comme celle de la justice. L'augmentation de salaire est ici une évaluation délibérée des mérites relatifs.

Le rôle de la distribution en fonction du produit

Le rôle essentiel du paiement en fonction du produit est d'abord non pas distributif, mais allocatif. Comme je l'ai souligné au chapitre premier, le principe central d'une économie de marché est la coopération grâce à l'échange volontaire. Les individus coopèrent les uns avec les autres parce qu'ils peuvent de cette manière satisfaire plus efficacement leurs propres besoins.

Mais à moins qu'un individu ne reçoive la totalité de ce qu'il ajoute au produit, il participera à des échanges sur la base de ce qu'il peut recevoir et non pas de ce qu'il peut produire. Des échanges ne se produiront pas qui auraient été mutuellement bénéfiques si chaque partie recevait ce qu'elle ajoute au produit total. Le paiement en fonction du produit est par conséquent nécessaire si l'on veut utiliser plus efficacement les ressources, cela du moins dans un système qui dépend de la coopération volontaire. Étant donné une information suffisante, il se pourrait – quoique j'en doute – que la contrainte puisse se substituer au stimulant de la récompense. On peut déplacer des objets inanimés ; on peut forcer les individus à se trouver à certains moments en certains endroits ; mais on peut difficilement contraindre ces derniers à donner le meilleur d'eux-mêmes. En d'autres termes, la substitution de la contrainte à la coopération modifie la quantité de ressources disponibles.

Quoique le rôle essentiel du paiement en fonction du produit dans une société de marché soit de permettre aux ressources d'être efficacement distribuées sans contrainte, il est improbable qu'on le tolère à moins qu'il ne soit aussi considéré comme garantissant la justice distributive. Aucune société ne saurait être stable où n'existerait pas un ensemble fondamental de jugements de valeurs acceptés sans réflexion par la grande majorité de ses membres. Certaines institutions clés doivent être vues comme des « absolus ». Je crois que le paiement en fonction du produit a été, et est encore dans une grande mesure, l'un de ces jugements de valeurs – ou l'une de ces institutions – que chacun accepte sans réserve.

On peut démontrer la chose en examinant sur quelles bases les opposants intérieurs au capitalisme ont attaqué la distribution du revenu qui en résultait. C'est un trait particulier du *corpus* des valeurs fondamentales d'une société que d'être

accepté de la même façon par tous ses membres, qu'ils se considèrent eux-mêmes comme attachés ou comme hostiles au système d'organisation de cette société. Même les plus sévères critiques du capitalisme ont implicitement accueilli comme juste le paiement en fonction du produit.

Les critiques les plus poussées sont venues des marxistes. Marx soutenait que les travailleurs étaient exploités. Pourquoi ? parce qu'ils fournissaient l'ensemble du produit, mais n'en touchaient qu'une partie, le reste étant, selon Marx, la « plus-value ». Même en acceptant les jugements de fait qu'implique cette assertion, le jugement de valeurs ne s'ensuit que si l'on accepte l'éthique capitaliste. Le travailleur n'est « exploité » que s'il a droit à ce qu'il produit. Si l'on accepte en revanche les prémisses socialistes : « À chacun selon ses besoins, de chacun selon ses capacités » – quoi que cela puisse vouloir dire –, il est nécessaire de comparer ce que produit le travail non pas avec ce qu'il reçoit, mais avec ses « capacités », et de comparer ce qu'il reçoit non avec ce qu'il produit, mais avec ses « besoins ».

Évidemment, d'autres raisons invalident également l'argumentation marxiste. Il y a, pour commencer, la confusion qu'elle opère entre le produit total de toutes les ressources qui entrent en jeu et la quantité ajoutée au produit, c'est-à-dire, dans le jargon économique, le « produit marginal ». Chose encore plus frappante, en passant des prémisses à la conclusion, il y a un changement tacite dans le sens du mot « travail ». Marx reconnaissait le rôle du capital dans la production du produit, mais il regardait le capital comme du travail incarné. Il s'ensuit que formulées tout au long, les prémisses du syllogisme marxien seraient : « Le travail passé et présent produit la totalité du produit ; le travail présent ne reçoit qu'une partie du produit. » D'où sans doute cette conclusion logique que « le travail passé est exploité » et, d'où cette infé-

rence pour l'action que le travail passé devrait recevoir une plus grande partie du produit, quoiqu'on ne voie pas de façon claire comment (peut-être sous la forme d'élégantes pierres tombales ?).

Parvenir sans contrainte à la distribution des ressources, c'est là le rôle principal de la distribution en fonction du produit. Mais ce n'est pas là le seul rôle de l'inégalité qui en résulte. Nous avons noté au chapitre premier le rôle que joue l'inégalité en suscitant des foyers indépendants de pouvoir qui contrebalancent la centralisation du pouvoir politique, et en promouvant la liberté civique grâce à l'existence de « mécènes » qui financent l'expérimentation et le développement des nouveaux produits – qui achètent les premières automobiles et les premiers postes de télévision, pour ne rien dire de la peinture impressionniste. Finalement, l'inégalité permet à la distribution de s'effectuer impersonnellement sans qu'il soit besoin d'« autorité » ; et c'est là un aspect spécial du rôle général qui est celui du marché d'engendrer coopération et coordination sans coercition.

La distribution des revenus dans les faits

Un système capitaliste, qui implique le paiement en fonction du produit, peut se caractériser – et c'est ce qui se passe en pratique – par une inégalité considérable des revenus et des fortunes. On interprète fréquemment ce fait de travers en pensant qu'il signifie que le capitalisme et la libre entreprise produisent une plus grande inégalité que d'autres systèmes, et, par voie de conséquence, que l'extension et le développement du capitalisme se sont accompagnés d'un accroissement de l'inégalité. Cette fausse interprétation est facilitée par le caractère trompeur de la plupart des chiffres publiés sur la distribution des revenus, et en particulier par l'incapacité où nous laissent ces

chiffres de distinguer l'inégalité à court terme de l'inégalité à long terme. Examinons quelques-uns des faits les plus importants de la distribution des revenus.

L'un des faits les plus frappants, et qui va à l'encontre de l'attente de bien des gens, a trait aux sources du revenu. Plus un pays est capitaliste, plus petite est la fraction de revenu résultant de l'utilisation de ce que l'on considère généralement comme le capital, et plus grande est la fraction tirée des services rendus par les hommes. Dans les pays sous-développés comme l'Inde, l'Égypte, etc., la moitié environ du revenu total provient du capital. Aux États-Unis, c'est le cas d'un cinquième seulement de ce revenu total. Et dans les autres pays capitalistes avancés, la proportion n'est pas très différente. Bien sûr, ces pays disposent de beaucoup plus de capital que les pays arriérés, mais ils sont encore plus riches du point de vue de la capacité productive de leurs habitants ; il s'ensuit que le revenu du capital, pourtant plus grand en valeur absolue, constitue une plus petite fraction du total. La grande réussite du capitalisme a été non pas l'accumulation du capital, mais les chances qu'il a offertes aux hommes et aux femmes d'accroître, de développer et d'améliorer leurs capacités. Cela n'empêche pas les ennemis du capitalisme de le taxer de matérialisme, tandis que ses amis excusent trop souvent ce matérialisme prétendu comme la rançon du progrès.

Un autre fait frappant, et contraire aux idées répandues, est que le capitalisme conduit à moins d'inégalité que les autres systèmes d'organisation et que le développement du capitalisme a fortement diminué l'importance de l'inégalité. Les comparaisons dans l'espace comme dans le temps confirment ce fait. Il y a sûrement moins d'inégalité dans des pays capitalistes occidentaux tels que les pays scandinaves, la France, la Grande-Bretagne et les États-Unis, que dans une société comme l'Inde, où le statut social joue un rôle

important, ou que dans un pays arriéré comme l'Égypte. La comparaison est plus difficile avec des pays communistes tels que la Russie du fait de la rareté des données et du peu de confiance que l'on peut leur faire. Mais si l'inégalité se mesure aux différences de niveau de vie entre les classes privilégiées et les autres, il se pourrait bien que pareille inégalité soit décidément plus grande dans les pays communistes que dans les pays capitalistes. Parmi les seuls pays occidentaux, plus le pays est capitaliste, moindre semble être l'inégalité, quelque sens que l'on donne à ce mot : elle est ainsi moindre en Grande-Bretagne qu'en France et moindre aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne – quoique ces comparaisons soient rendues difficiles du fait qu'il faut tenir compte de l'hétérogénéité intrinsèque des populations.

En ce qui concerne les changements dans le temps, le progrès économique qu'ont connu les sociétés capitalistes s'est accompagné d'une diminution drastique de l'inégalité. En 1848, John Stuart Mill pouvait encore écrire : « Jusqu'à présent, on peut se demander si les inventions mécaniques [...] ont allégé le labeur quotidien d'un seul être humain. Elles ont permis à une plus grande population de vivre la même vie de corvée et d'emprisonnement, et à un nombre accru de fabricants et autres de faire fortune. Elles ont accru le confort des classes moyennes, mais elles n'ont pas encore commencé à effectuer ces grands changements de la destinée humaine qu'il est dans leur nature et dans leur vocation d'accomplir[1]. » Un tel propos n'était sans doute pas exact, même pour l'époque de Mill, mais il est certain que personne aujourd'hui ne pourrait écrire cela à propos des pays capitalistes avancés, alors que c'est encore vrai pour presque tout le reste du monde.

1 *Principes d'économie politique*. (*Principles of Political Economy*, édition Ashley, p. 751.)

La caractéristique principale du progrès et du développement qu'a connus le siècle dernier est d'avoir libéré les masses d'un travail harassant et de leur avoir rendu disponibles des produits et des services qui étaient auparavant le monopole des classes supérieures, sans pour cela que les produits et services à la disposition des riches s'accroissent de façon correspondante. Sauf en médecine, les progrès de la technologie ont, pour l'essentiel, mis simplement à la disposition de la masse des gens des superfluités qui avaient toujours été, sous une forme ou sous une autre, à la portée des vrais riches. La plomberie moderne, le chauffage central, les automobiles, la télévision, la radio, pour ne citer que quelques exemples, apportent aux masses des commodités équivalentes à celles que serviteurs, artistes, etc., avaient toujours fournies aux riches.

Quoique les études de ce genre que l'on a pu faire confirment dans l'ensemble mes conclusions, il est difficile d'obtenir sur ces phénomènes des données statistiques détaillées sous forme de distributions des revenus significatives et comparables. Cependant, de telles données statistiques peuvent être extrêmement trompeuses, car on ne peut à partir d'elles distinguer les différences de revenus qui ont une action égalisatrice de celles qui n'en ont pas. Par exemple, la courte durée de la vie professionnelle d'un joueur de *base-ball* fait que son revenu annuel au cours de ses années actives doit, pour rendre son métier séduisant du point de vue financier, être beaucoup plus élevé que celui que lui procureraient d'autres activités. Pourtant, une telle différence affecte les chiffres de la même manière exactement que toute autre différence de revenus. L'unité de revenu pour laquelle les chiffres sont donnés est aussi d'une grande importance. Une distribution par individu indique toujours une beaucoup plus grande inégalité apparente qu'une distribution par unité familiale : nombre d'individus sont soit des ménagères qui travaillent à temps partiel ou qui touchent de petites rentes, soit d'autres

membres de la famille dans une position analogue. Quelle distribution est pertinente pour les familles ? celle où elles sont classées en fonction de leurs revenus totaux ? celle où elles sont classées selon le revenu moyen par personne ? Ce n'est pas là une simple argutie. Je crois que le changement de la distribution des familles selon le nombre d'enfants est le facteur le plus important qui a réduit l'inégalité des niveaux de vie aux États-Unis au cours du demi-siècle passé. Ce facteur a joué un bien plus grand rôle que l'impôt sur les successions et l'impôt sur le revenu. Les niveaux de vie vraiment bas étaient le produit conjugué de revenus familiaux relativement bas et du nombre relativement élevé des enfants. Le nombre moyen d'enfants a décliné et, chose encore plus importante, ce déclin s'est accompagné d'une élimination virtuelle de la famille de très grande taille, élimination qui a largement contribué à ce déclin. Il en résulte que les familles, aujourd'hui, tendent à différer beaucoup moins les unes des autres en ce qui concerne le nombre des enfants. Pourtant, ce changement n'apparaîtrait pas dans une distribution des familles selon la taille du revenu familial total.

Un problème majeur que pose l'interprétation des données sur la distribution des revenus est la nécessité de distinguer deux sortes d'inégalité fondamentalement différentes : les différences de revenus temporaires et à court terme, et les différences à long terme. Considérons deux sociétés où la distribution du revenu annuel est la même. Dans l'une, il y a une grande mobilité et de grands changements, si bien que la position des diverses familles dans la hiérarchie des revenus varie largement d'année en année. Dans l'autre, la rigidité est telle que chaque famille reste année après année dans la même position. Il est évident que la deuxième serait la société la plus inégale. La première sorte d'inégalité est le signe d'un changement dynamique, d'une mobilité sociale, d'une égalité des chances ; l'autre caractérise une société de « statut ».

La confusion de ces deux sortes d'inégalités est particulièrement importante, et cela précisément parce que le capitalisme concurrentiel de libre entreprise tend à substituer la première à la seconde. Les sociétés non capitalistes tendent à connaître une plus forte inégalité que les sociétés capitalistes, même si l'on prend le revenu annuel comme mesure. En outre, l'inégalité tend à y être permanente, alors que le capitalisme sape le statut social et introduit la mobilité sociale.

Les mesures gouvernementales utilisées pour modifier la répartition des revenus

L'impôt progressif sur le revenu et l'impôt sur les successions sont les méthodes que les gouvernements ont le plus généralement utilisées pour modifier la distribution du revenu. Avant de nous interroger sur leur caractère désirable, il vaut la peine de se demander s'ils ont atteint leur but.

Nos connaissances actuelles ne nous permettent pas de répondre de façon probante à cette question. Quelque informé qu'il puisse être, le jugement qui suit n'est donc qu'une opinion personnelle, formulée, par souci de brièveté, plus dogmatiquement que ne le justifie la nature du dossier. J'ai l'impression que ces mesures fiscales n'ont que peu contribué, quoique de manière non négligeable, à restreindre les différences entre les positions moyennes de groupes de familles, classés en fonction de certaines mesures statistiques des revenus. En revanche elles ont suscité entre les personnes appartenant à ces classes de revenus des inégalités essentiellement arbitraires et d'une ampleur comparable. Par suite, il est permis de se demander si l'effet net de ces mesures, compte tenu de l'objectif fondamental de l'égalité de traitement, a été d'accroître ou de diminuer l'égalité.

Sur le papier, les taux des impôts sont à la fois élevés et extrêmement progressifs. Mais leur effet a été réduit de deux manières. D'abord, ils ont eu seulement pour résultat, partiel de rendre plus inégale la distribution des revenus avant impôts. C'est là l'incidence habituelle de la fiscalité. En décourageant la participation à des activités lourdement imposées – activités comportant dans le cas qui nous occupe des risques importants et des inconvénients non pécuniaires –, ces taux accroissent les bénéfices qui s'attachent à ces activités. Ensuite, ils ont provoqué la naissance de moyens, législatifs et autres, d'échapper à l'impôt ; je veux parler de ces fameuses « échappatoires » légales telles, par exemple, que les exemptions d'impôts sur les intérêts des obligations municipales et d'État, le traitement particulièrement favorable qui est réservé aux bénéfices en capital, la conversion des bénéfices en capital des gains ordinaires, etc. Le résultat en a été d'aboutir à des taux effectivement imposés bien plus faibles que les taux nominaux, et – chose peut-être plus importante – de rendre capricieuse et inégale l'incidence des impôts. Les gens d'un même niveau économique paient des impôts très différents selon la source, pourtant « accidentelle », de leurs revenus et selon les occasions qui leur sont données d'échapper au fisc. Si les taux actuels étaient pleinement appliqués, les effets en pourraient bien être assez graves pour provoquer une baisse radicale de la productivité de la société. Il se peut, par conséquent, que l'évasion fiscale ait été essentielle au bien-être économique. S'il en est ainsi, cet avantage a été acquis au prix d'un grand gaspillage de ressources et de l'introduction d'une iniquité généralisée. Des taux nominaux bien moins élevés, accompagnés d'une imposition plus égalitaire de toutes les sources de revenus, pourraient à la fois être plus progressifs dans leur incidence moyenne, plus équitables dans le détail et moins prodigues en ressources.

Le jugement, selon lequel l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été arbitraire dans ses effets et d'une

efficacité limitée quant à la réduction de l'inégalité, est largement partagé par les spécialistes de la question, y compris nombre de ceux qui sont fortement favorables à l'utilisation de l'impôt progressif pour réduire l'inégalité. Eux aussi préconisent une réduction drastique des taux frappant les revenus les plus élevés et un élargissement de l'assiette de l'impôt.

Un autre facteur qui a réduit l'effet de la structure fiscale sur l'inégalité des revenus et des fortunes tient à ce que ces impôts frappent moins le fait d'être riche que celui de le devenir. S'ils limitent l'usage qui peut être fait des revenus de la richesse existante, ils entravent d'une façon encore plus nette – pour autant qu'ils soient effectifs – l'accumulation de richesses. L'imposition des revenus du capital ne fait rien pour réduire le capital lui-même ; elle réduit simplement le niveau de la consommation des possesseurs de ce capital et les possibilités qu'ils ont d'ajouter à leur fortune. Les mesures fiscales poussent ainsi à éviter les risques et à donner à la richesse existante des formes relativement stables, ce qui réduit la probabilité d'une disparition des biens accumulés. En revanche, le meilleur moyen d'effectuer de nouvelles accumulations est d'investir une large fraction de l'épargne dans des activités risquées, dont certaines entraîneront des bénéfices élevés. Si l'impôt sur le revenu était effectivement appliqué, il fermerait cette route. En conséquence, il aurait pour effet de protéger les nantis contre la concurrence de nouveaux venus. Dans la pratique, les procédés d'évasion fiscale auxquels j'ai déjà fait allusion annulent notablement cet effet. Ce qui est ici remarquable, c'est l'importance de la part des accumulations nouvelles dans le secteur du pétrole, où des dispositions particulièrement exorbitantes fournissent un moyen aisé de s'assurer des revenus non imposables.

Pour apprécier les effets de l'impôt progressif sur le revenu, il me semble important de distinguer deux problèmes, même

si cette distinction ne peut être nettement observée dans son application : celui, premièrement, de la collecte des fonds destinés à financer les dépenses entraînées par les activités gouvernementales (y compris, peut-être, les mesures pour éliminer la pauvreté discutée au chapitre 12) ; celui, deuxièmement, des fins redistributives de l'impôt. Le premier problème pourrait fort bien exiger, pour être résolu, un certain degré de progressivité, et afin de mettre les coûts en accord avec les prestations et pour des raisons d'équité sociale. Il est cependant difficile de justifier sur ces bases les taux élevés qui frappent actuellement les revenus et les successions les plus importants, ne serait-ce que parce que ce qu'ils rapportent est si faible.

En tant que libéral, en revanche, je trouve difficile de trouver une quelconque justification à un impôt progressif dont le seul but est de redistribuer les revenus. Cela me paraît un exemple évident d'utilisation de la coercition pour prendre à certains et pour donner à d'autres : c'est ainsi entrer en conflit ouvert avec la liberté individuelle.

Toutes choses bien considérées, la structure de l'impôt sur le revenu qui me paraît la meilleure est celle d'un impôt à taux uniforme sur les revenus supérieurs à ceux dont la faiblesse justifie qu'ils soient exemptés, ces revenus étant définis de façon large et des déductions n'étant accordées que pour des dépenses strictement définies. Comme cela a déjà été suggéré au chapitre 5, je combinerais ce programme avec l'abolition de l'impôt sur les revenus des sociétés et en exigeant que les sociétés attribuent leur part de revenus à chacun de leurs actionnaires, ces derniers devant faire figurer les sommes ainsi définies dans leurs déclarations de revenus. Les autres changements qui me paraissent souhaitables – du moins les plus importants – sont l'élimination des avantages accordés au pétrole et aux autres matières premières, l'élimination de l'exemption fiscale sur les intérêts des obligations

locales et d'État, l'élimination du traitement spécial réservé aux bénéfices en capital, la coordination de l'impôt sur le revenu et de l'impôt immobilier, l'élimination enfin des nombreuses déductions aujourd'hui permises.

Un impôt uniforme proportionnel impliquerait des paiements absolus plus élevés pour les personnes dotées des revenus les plus élevés. Et pourtant, il nous éviterait une situation dans laquelle une majorité pourrait voter pour imposer à une minorité des impôts qui n'affectent pas aussi sa propre charge fiscale.

L'idée de substituer un impôt uniforme sur le revenu à l'actuelle structure progressive des impôts fera l'effet à plus d'un lecteur d'une proposition révolutionnaire. Et il en est bien ainsi au niveau conceptuel. Pour cette raison même, on ne saurait trop fortement souligner qu'elle n'est pas révolutionnaire si l'on prend en considération les sommes rapportées, la redistribution des revenus ou tout autre critère pertinent. Les taux actuels de l'impôt sur le revenu vont de 20 à 91 % ; ils atteignent 50 % pour la tranche de revenus imposables supérieure à 18 000 dollars pour les célibataires et à 36 000 dollars pour les contribuables mariés qui font une déclaration commune. Et cependant, un taux uniforme de 23,5 % sur les revenus imposables tels qu'ils sont à présent définis, en respectant les actuelles exemptions fiscales et après toutes les déductions présentement autorisées, rapporterait autant que le taux actuel, pourtant fortement progressif. En fait, un tel taux uniforme, même si aucun changement n'était apporté aux autres traits de la loi, rapporterait même une somme plus importante parce qu'une quantité plus importante de revenus imposables serait déclarée, et cela pour trois raisons : il y aurait moins de motifs qu'aujourd'hui de recourir à des dispositions légales mais coûteuses qui réduisent l'importance des revenus imposables déclarés ; on aurait moins tendance à négliger de

déclarer les revenus qui devraient l'être légalement ; enfin, la suppression des effets décourageants pour l'initiative qui sont ceux du système actuel entraînerait une utilisation plus efficace des ressources présentes et un revenu général plus élevé.

Si ce que rapportent aujourd'hui les taux fortement progressifs est si faible, il en doit être de même de leurs effets redistributifs. Cela ne signifie pas qu'ils sont inoffensifs. Au contraire. Si le rapport est si faible, c'est en partie parce que certains des hommes les plus compétents du pays consacrent leurs énergies à imaginer des moyens de le maintenir à ce faible niveau ; et parce que de nombreux autres hommes mènent leurs activités en gardant un œil sur les effets fiscaux de celles-ci. Tout cela est pur gaspillage. Et qu'en retirons-nous ? Au mieux, le sentiment de satisfaction qu'éprouvent certains à voir l'État redistribuer les revenus. Et ce sentiment est fondé sur l'ignorance des effets réels de l'impôt progressif ; il disparaîtrait certainement si les faits étaient connus.

Pour affecter la distribution des revenus, une action sociale d'un genre très différent de la fiscalité se justifie de façon évidente. Une grande partie des inégalités dérivent d'imperfections du marché. Nombre d'entre elles ont été créées par l'action des pouvoirs publics et pourraient être supprimées par cette même action. Toutes les raisons existent d'adapter les règles du jeu de manière à éliminer ces sources d'inégalité. Par exemple, les privilèges monopolistiques particuliers accordés par le gouvernement, les tarifs et autres mesures légales dont bénéficient certains groupes, sont une source d'inégalité. Le libéral accueillera avec faveur leur suppression. D'autre part, l'extension et l'élargissement des chances de s'instruire ont constitué un facteur majeur qui a tendu à réduire les inégalités. De telles mesures ont cette vertu de frapper à la source de l'inégalité plutôt que d'en adoucir simplement les symptômes.

La distribution des revenus est encore un de ces domaines dans lesquels les pouvoirs publics ont fait plus de mal qu'ils n'ont été capables d'en supprimer. Nous sommes ici en présence d'un nouvel exemple de justification de l'intervention gouvernementale par les prétendus défauts du système de la libre entreprise, alors que nombre des phénomènes que déplorent les champions du *big government* [« État démiurge »] sont eux-mêmes la création des pouvoirs publics, petits et grands.

11 LA POLITIQUE SOCIALE

Le sentiment humanitaire et égalitaire qui a contribué à la création de l'impôt progressif sur le revenu a eu aussi pour résultat nombre d'autres mesures destinées à promouvoir le bien-être de groupes particuliers. L'ensemble le plus important de ces mesures est cet agglomérat que l'on appelle trompeusement « sécurité sociale[1] ». Citons aussi les logements publics, les lois sur les salaires minimaux, le soutien des prix agricoles, les soins médicaux destinés à certains groupes, les programmes d'aide sociale, etc.

Pour commencer, c'est de ces derniers points que je discuterai brièvement, et cela surtout pour montrer combien différents peuvent être leurs effets réels de ceux qui étaient projetés ; je parlerai ensuite avec quelque ampleur de la composante la plus importante du programme de sécurité sociale, à savoir l'assurance pour la vieillesse et pour les familles des défunts.

1 *Nde :* Cette expression désigne en Amérique essentiellement le régime des retraites.

Mesures sociales diverses

Les logements publics

Un argument fréquemment avancé en faveur des logements publics [*public housing*] [1] se fonde sur un prétendu effet de voisinage : les quartiers de taudis, en particulier, et, à un moindre degré, les autres logements de basse qualité, imposeraient à la communauté des coûts plus élevés, coûts qu'entraîne en particulier la protection exercée par les pompiers et par la police. Il se peut fort bien que pareil effet existe. Mais, pour autant qu'elle soit vraie, la chose plaide en faveur non pas du *public housing*, mais d'impôts plus lourds qui frapperaient le type de logements qui ajoutent aux coûts sociaux, car cela tendrait à égaliser coûts privés et coûts sociaux.

On me répondra tout de suite que des impôts supplémentaires seraient une charge pour les personnes à faibles revenus, et que cela est indésirable. Cette réponse signifie que si l'on préconise des logements sociaux, c'est non pas en raison de prétendus effets de voisinage, mais afin d'aider ceux qui ont les revenus les plus faibles. Si c'est bien le cas, pourquoi subventionner le logement en particulier ? Quitte à utiliser des fonds pour aider les pauvres, ne serait-ce pas les employer plus efficacement que les distribuer en liquide ? Les familles assistées préféreraient assurément recevoir une somme en espèces plutôt qu'un logement. Elles pourraient alors, si elles le désiraient, dépenser elles-mêmes cet argent pour se loger. Leur situation n'empirerait donc pas ; et elle s'améliorerait si elles considéraient d'autres besoins comme plus importants. La subvention en espèces remédierait à l'effet de voisinage tout aussi bien que

1 *Nde :* Logements sociaux gérés sans but lucratif par des pouvoirs publics, municipaux, de l'État fédéré, ou des États fédéraux.

la subvention en nature, puisque si on ne l'utilisait pas pour acheter des logements, on pourrait en disposer pour payer les impôts supplémentaires justifiés par l'effet de voisinage.

Il n'est par conséquent pas possible de justifier les logements publics par les effets de voisinage ou par la nécessité d'aider les familles pauvres. On ne peut à la rigueur leur trouver de justification que si l'on adopte une attitude paternaliste, et si l'on soutient que les familles assistées « ont besoin » de se loger plus qu'elles n'« ont besoin » d'autre chose, mais qu'elles n'en sont elles-mêmes pas d'accord ou qu'elles s'exposent à dépenser à mauvais escient l'argent qu'on leur verserait. Le libéral aura tendance à rejeter cet argument comme indigne d'adultes responsables. Il ne peut certes le repousser complètement sous la forme plus indirecte dont il affecte les enfants : à savoir, que les parents négligeront le bien-être de leur progéniture, qui « a besoin » d'un meilleur logement ; mais il exigera certainement, avant de pouvoir accepter cet ultime argument comme justification adéquate de grandes dépenses pour les logements publics, des preuves plus convaincantes que celles que l'on avance d'ordinaire.

Voilà donc ce que l'on aurait pu dire dans l'abstrait, avant d'avoir fait l'expérience concrète des logements publics. Maintenant que cette expérience est faite, nous pouvons aller beaucoup plus loin. Dans la pratique, le *public housing* s'est révélé avoir des effets en vérité très différents de ceux qui étaient recherchés.

Loin d'améliorer le logement des pauvres, comme l'espéraient ses promoteurs, le *public housing* a fait exactement le contraire. Le nombre d'unités d'habitation détruites lors de la mise en œuvre des projets de logements publics a été bien plus grand que celui des unités nouvellement bâties. Les logements publics en tant que tels n'ont rien fait pour réduire le nombre des personnes à loger. Leur effet a par conséquent été d'aug-

menter le nombre d'individus par unité d'habitation. Il est probable que certaines familles ont été mieux logées qu'elles ne l'auraient autrement été : ce sont celles qui ont eu assez de chance pour occuper les unités construites avec les fonds publics. Mais cela n'a fait qu'aggraver d'autant le problème de celles qui n'ont pas eu cette bonne fortune, puisque la densité moyenne de toutes les unités prises ensemble s'est élevée.

Naturellement, l'entreprise privée a compensé certains des effets nuisibles du programme de *public housing* en rénovant les logements existants et en en construisant de nouveaux, soit pour les personnes directement déplacées, soit, plus généralement, pour les personnes déjà déplacées une ou deux fois par les programmes de logements publics. Mais ces ressources privées auraient de toute façon été disponibles si le programme de logements publics n'avait pas existé.

Pourquoi ce programme a-t-il eu pareil résultat ? Pour une raison sur laquelle nous n'avons cessé d'insister : l'intérêt général est diffus et transitoire qui a poussé de nombreuses personnes à se montrer favorables à l'instauration du programme ; mais une fois le programme adopté, il était condamné à être dominé par les intérêts particuliers qu'il pouvait servir. Ces intérêts particuliers étaient ici ceux de groupes locaux impatients de voir rasées et reconstruites à neuf les zones condamnées, soit parce qu'ils y possédaient des droits de propriété, soit parce que l'extension des taudis menaçait des quartiers d'affaires centraux ou locaux. Le *public housing* leur a fourni un moyen commode d'atteindre leurs objectifs, qui exigeaient plus de destructions que de constructions. Même ainsi, le « fléau urbain » s'affirme toujours avec la même force, à en juger par les pressions croissantes qui s'exercent pour que des fonds fédéraux soient consacrés à y remédier.

Un autre bénéfice que ses champions espéraient du programme était la réduction de la délinquance juvénile par

l'amélioration des conditions de logement. Ici encore, le programme a eu, dans de nombreux cas, précisément l'effet opposé, pour ne rien dire de son incapacité à améliorer les conditions *moyennes* de logement. Les plafonds de revenus fort normalement exigés des candidats à un logement public ont entraîné dans ce type de logements la présence d'une très forte densité de familles « désunies » – des mères divorcées ou veuves, notamment, ayant la charge d'enfants. Ces derniers risquent tout particulièrement d'être des « enfants-problèmes » et il est probable que la concentration qui rassemble des enfants de ce genre ne peut qu'accroître la délinquance juvénile. On a vu la chose se manifester dans les effets très défavorables qu'a eu sur les écoles le voisinage d'un ensemble de *public housing*. Si une école peut absorber sans difficultés quelques « enfants-problèmes », il lui est très difficile d'en absorber beaucoup. Et pourtant, dans certains cas, les familles désunies représentent un tiers ou plus du total des familles d'un ensemble de logements publics, et cet ensemble peut fournir la majorité des enfants de l'école voisine. Si ces familles avaient été assistées grâce à des subsides en espèces, elles se seraient réparties de façon bien plus diffuse à l'intérieur de la communauté.

Les lois sur les salaires minimaux

Ces lois constituent sans doute l'exemple le plus parlant que l'on puisse trouver d'une mesure dont les effets sont exactement à l'opposé de ceux qu'en attendaient les hommes de bonne volonté qui la soutenaient. C'est à bon droit que nombre de partisans de ces lois déplorent l'existence de certains taux de salaires extrêmement bas ; ils y voient un signe de pauvreté, et ils espèrent réduire cette pauvreté en rendant illégaux les salaires inférieurs à un niveau spécifié. En fait, pour autant que les lois sur les salaires minimaux aient un effet quelconque, celui-ci est, à l'évidence, d'accroître la pauvreté. L'État peut

en effet décider d'un taux minimal des salaires ; mais il lui est difficile d'exiger des employeurs qu'ils embauchent à ce taux minimal tous ceux qui touchaient auparavant des salaires inférieurs à ce minimum. Il n'est évidemment pas de l'intérêt des employeurs d'agir ainsi. Le salaire minimal a par conséquent pour effet de rendre le chômage plus important qu'il ne le serait autrement. Dans la mesure où de faibles salaires sont effectivement un signe de pauvreté, les gens que l'on voue ainsi au chômage sont précisément ceux qui peuvent le moins se permettre de renoncer au revenu qui leur était auparavant assuré, aussi mince que celui-ci puisse paraître aux gens qui votent en faveur du salaire minimal.

À un certain égard, cet exemple est très semblable à celui du *public housing*. Dans les deux cas, ceux que l'on aide sont visibles : ce sont ceux dont le salaire augmente ou qui occupent les unités d'habitations construites avec les fonds publics. Ceux que l'on dessert sont anonymes, et leur problème est sans lien immédiatement perceptible avec ce qui en est la cause : ce sont ceux qui vont grossir les rangs des chômeurs – ou, plus vraisemblablement, ceux qui ne sont jamais employés dans certaines activités du fait de l'existence des salaires minimaux et en sont réduits à exercer des activités encore moins rémunératrices ou à vivre de secours – ; et ceux qui se pressent toujours plus dans ces taudis en expansion qui semblent être, plutôt qu'une conséquence du *public housing* existant, le signe du besoin de plus de logements publics.

Une bonne part du soutien qui est apporté aux lois sur les salaires minimaux ne vient pas d'hommes désintéressés, mais de parties intéressées. Pour n'en donner qu'un exemple, les syndicats et les firmes du Nord du pays, menacés par la concurrence du Sud, ne sont favorables à ces lois que pour réduire cette concurrence.

Le soutien des prix agricoles

Pour autant qu'il soit justifié par autre chose que ce fait politique que les régions rurales sont sur-représentées dans le collège électoral et au Congrès, le soutien des prix agricoles doit l'être par la croyance que les agriculteurs ont en moyenne des revenus peu élevés. Même si l'on accepte cela comme un fait, le soutien des prix agricoles n'atteint pas le but qui lui était assigné d'aider ceux des agriculteurs qui ont besoin d'aide. D'abord, les indemnités sont fonction inverse des besoins, puisqu'elles sont proportionnelles aux quantités vendues sur le marché. Et non seulement l'agriculteur impécunieux vend moins que son confrère plus riche, mais en outre une fraction plus importante de ses revenus vient de produits cultivés ou élevés à son propre usage, et ceux-ci n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des indemnités. En second lieu, les avantages, s'il en existe, que représente pour les agriculteurs le programme de soutien des prix sont beaucoup moins considérables que ne le laisse paraître la somme totale dépensée. Cela est vrai des sommes consacrées au stockage et autres coûts dont l'agriculteur ne bénéficie pas le moins du monde : en vérité, il se pourrait bien que les principaux bénéficiaires en soient les fournisseurs des installations de stockage. C'est également vrai des sommes consacrées à l'achat de produits agricoles, car l'agriculteur est ainsi incité à faire des dépenses supplémentaires en engrais, semences, matériel, etc. Au mieux, seul l'excédent ajoute à ses revenus. Et finalement, même ce résidu de résidu exagère le gain, puisque le programme a eu pour effet de maintenir à la terre plus de gens qu'il n'y en serait autrement resté. Seul leur est bénéfice net l'excédent possible de ce qu'ils peuvent gagner dans l'agriculture, compte tenu du programme de soutien des prix, sur ce qu'ils pourraient gagner ailleurs. Le programme d'achats a eu pour résultat principal de rendre plus importante la production agricole, et non pas d'élever le revenu par agriculteur.

Certains des coûts du programme d'achat sont si évidents et si bien connus qu'il suffit seulement de les mentionner : le consommateur a payé deux fois, puisqu'il a dû verser des impôts consacrés au financement du programme et payer un prix plus élevé pour sa nourriture ; des restrictions onéreuses et un contrôle centralisé détaillé ont frappé l'agriculteur ; et la nation s'est vue affligée d'une bureaucratie toujours plus importante. Mais il existe des coûts qui sont moins bien connus : le programme agricole a constitué une entrave majeure à la conduite de notre politique étrangère. Pour maintenir des prix intérieurs plus élevés que les prix mondiaux, il a été nécessaire de frapper de quotas l'importation de nombreux articles. Les changements capricieux de notre politique ont eu sur les autres pays de graves effets défavorables. Un prix élevé pour le coton a par exemple encouragé certains pays à accroître leur production cotonnière. Quand ce prix a fini par entraîner l'existence d'un stock encombrant de coton, nous avons entrepris de vendre à bas prix à l'étranger et nous avons ainsi imposé de lourdes pertes aux producteurs que nos actes avaient d'abord incités à augmenter leur production. On pourrait multiplier de semblables exemples.

L'assurance pour la vieillesse et pour les familles des défunts

Le programme de « sécurité sociale »[1] est l'une de ces choses sur lesquelles la tyrannie du *statu quo* commence à exercer sa magie. En dépit de la controverse qui a entouré son introduction, il est aujourd'hui devenu si intangible qu'on n'en met à peu près plus en question le caractère bienfaisant. Pourtant, il implique une intrusion sur une grande échelle dans la vie

1 *Nde :* Voir note au début de ce chapitre.

personnelle d'une grande partie de la population, et cela, pour autant que je puisse voir, sans que rien de vraiment convaincant le justifie, en fonction non seulement des principes libéraux, mais de presque tous les autres principes. Je me propose d'en examiner l'aspect le plus important, celui des versements aux personnes âgées.

Pratiquement, le programme connu sous le nom d'« assurance pour la vieillesse et pour les familles des défunts » (*old age and survivor's insurance : OASI*), consiste en une taxe ou cotisation spéciale qui frappe les salaires, à quoi s'ajoute le versement aux personnes qui ont atteint un âge spécifié de sommes déterminées par l'âge auquel les versements commencent, le statut familial des intéressés et le dossier de leurs gains antérieurs.

Du point de vue analytique, l'*OASI* est faite de trois éléments séparables :

1. Une large classe d'individus doit obligatoirement acquérir des annuités tarifées ; il y a donc prise de dispositions obligatoires en vue de la vieillesse.

2. L'annuité doit être obligatoirement achetée au gouvernement ; il y a donc nationalisation de l'acquisition des annuités.

3. Un plan existe de redistribution des revenus, dans la mesure où la valeur des annuités auxquelles ont droit les gens quand ils entrent dans le système n'est pas égale à celle des cotisations qu'ils auront à payer.

Il n'existe évidemment aucune nécessité qui veuille que ces éléments soient combinés. On pourrait exiger de chacun qu'il payât ses propres annuités et permettre à chacun d'acquérir son

annuité auprès de firmes privées : cela n'empêcherait pas que l'on exigeât de chacun d'acquérir des annuités tarifées. De même le gouvernement pourrait entreprendre de vendre des annuités sans contraindre les individus à acquérir des annuités tarifées, et il pourrait exiger que le mécanisme s'autofinance. Enfin, il est évident que le gouvernement peut procéder à une redistribution – et qu'il y procède – sans utiliser le dispositif des annuités.

Considérons donc tour à tour chacun de ces éléments pour voir dans quelle mesure ils peuvent – s'ils le peuvent – se justifier. Notre analyse sera, je crois, facilitée si nous les examinons dans l'ordre inverse de celui de leur présentation.

Redistribution du revenu

L'actuel programme de retraites implique deux types principaux de redistribution : de certains bénéficiaires vers d'autres, et du contribuable en général vers les bénéficiaires de retraites.

Le premier type de redistribution se fait essentiellement à partir de ceux qui sont entrés relativement jeunes dans le système vers ceux qui y sont entrés à un âge avancé. Ces derniers reçoivent – et recevront encore un certain temps – une somme plus forte que celle que les cotisations qu'ils paient auraient pu leur assurer. En revanche, ceux qui sont entrés jeunes dans le système recevront nettement moins.

Je ne vois pas sur quelles bases – libérales ou autres – on peut défendre cette redistribution particulière. L'allocation versée aux bénéficiaires est indépendante de leur pauvreté ou de leur richesse : l'homme fortuné la touche tout autant que l'indigent. La cotisation qui la finance est une taxe uniforme sur les gains jusqu'à un maximum donné. Elle représente une fraction plus importante des faibles revenus que des revenus élevés. Comment justifier que l'on taxe les jeunes au bénéfice

des vieux sans prendre en considération le statut économique de ces derniers, que l'on impose à cette fin un taux plus fort de taxation aux faibles revenus qu'aux revenus élevés, ou, d'ailleurs, que l'on finance le paiement par une taxe sur les salaires ?

Si le second type de redistribution existe, c'est parce qu'il n'est pas possible que le système puisse entièrement s'autofinancer. Au cours de la période où de nombreuses personnes furent dans le cas de cotiser sans avoir déjà, dans leur majorité, qualité pour toucher des allocations, il semble que le système s'autofinança, et il présenta même un excédent. Mais cette apparence venait de ce que l'on négligeait l'obligation qui s'accumulait envers ceux qui payaient la taxe. On peut douter que les cotisations payées aient suffi à financer cette obligation. Nombre d'experts affirment que, dans tous les cas, une subvention sera nécessaire. Et il est vrai que l'on a généralement dû avoir recours à une telle subvention dans les systèmes analogues qui existent dans d'autres pays. C'est là une question extrêmement technique qu'il n'est ni possible ni nécessaire d'aborder ici et à propos de laquelle les opinions peuvent honnêtement différer.

Pour ce qui nous occupe, il suffit de poser la question hypothétique de savoir s'il pourrait se justifier, en cas de nécessité, que l'on demande au contribuable de financer une subvention. Je ne vois aucun moyen de fonder cette justification. Nous pouvons certes désirer aider les pauvres gens, mais peut-on justifier l'aide apportée à certains, qu'ils soient pauvres ou non, parce qu'ils se trouvent être d'un certain âge ? Ne s'agit-il pas là d'une redistribution entièrement arbitraire ?

Le seul argument que j'aie jamais rencontré pour justifier la redistribution opérée par le régime des retraites et pensions, je le regarde comme entièrement immoral, en dépit du large usage qui en est fait. Il consiste à dire que, malgré une large

part d'arbitraire, la redistribution sous forme de retraites et pensions, aide plus, en moyenne, les personnes à faibles revenus que celles dont les revenus sont élevés ; que, certes, il vaudrait mieux procéder plus efficacement à cette redistribution ; mais que la communauté ne votera pas directement en faveur de la redistribution, alors qu'elle votera pour elle si on l'inclut dans un ensemble de mesures de sécurité sociale. Cet argument revient essentiellement à dire que l'on peut berner la communauté et lui faire voter une mesure à laquelle elle est hostile en lui présentant cette mesure sous un déguisement. Inutile d'ajouter que ceux qui argumentent ainsi sont aussi les plus prompts à condamner bruyamment les « tromperies » de la publicité commerciale [1].

Nationalisation de la fourniture des annuités exigées

Supposons que nous évitions la redistribution en exigeant de chaque individu qu'il paye les annuités qu'il acquiert, en ce sens, bien sûr, que la prime suffise à couvrir la valeur présente de l'annuité, compte tenu et de la mortalité et des intérêts. Quelle justification y aurait-il alors pour exiger de l'intéressé

1 Un autre exemple courant du même argument a trait aux propositions de subventions fédérales à l'enseignement (trompeusement désignées sous le nom d'« aide à l'éducation »). On peut justifier l'utilisation de fonds fédéraux pour augmenter les dépenses d'enseignement dans les États qui ont les revenus les plus faibles, en soutenant que les enfants d'âge scolaire risquent d'émigrer vers d'autres États. En revanche, rien absolument ne justifie que l'on frappe d'impôts pour ce faire tous les États fédérés et que l'on accorde à tous les subventions fédérales. Et pourtant, chaque proposition de loi soumise au Congrès va dans ce dernier sens et non dans le premier. Certains des auteurs de ces propositions de loi, qui reconnaissent que ne peuvent se justifier que des subventions à certains États, défendent leur position en disant qu'un texte prévoyant seulement de telles subventions ne pourrait être voté, et que la seule façon d'obtenir pour les États les plus pauvres des subventions supérieures à leur capacité fiscale est de les inclure dans une proposition de loi prévoyant des subventions à tous les États.

qu'il l'achète à un organisme gouvernemental ? S'il faut procéder à une redistribution, il est évident que le pouvoir qu'a le gouvernement de lever des taxes doit être utilisé. Mais si la redistribution ne doit pas faire partie du programme – et, nous venons de le voir, il est difficile de comprendre pourquoi elle devrait en faire partie –, pourquoi ne pas permettre à ceux qui le désirent d'acquérir leurs annuités auprès d'organismes privés ? Un cas très analogue est celui des lois qui, dans certains États fédérés, rendent obligatoire pour les automobilistes l'assurance au tiers. Autant que je sache, aucun des États fédérés en question ne possède de compagnie d'assurances ni ne force les propriétaires des automobiles à souscrire leur assurance auprès d'une administration publique.

Les économies d'échelle éventuellement réalisables ne sont pas un argument en faveur de la rationalisation de la fourniture des annuités. Si elles existent et si le gouvernement crée un organisme pour vendre des annuités, il se peut que celui-ci, par la seule vertu de sa taille, se révèle capable de vendre à meilleur marché que ses concurrents : dans ce cas, il dominera le marché sans avoir à recourir à la contrainte. S'il ne peut pas vendre moins cher qu'eux, c'est alors que les économies d'échelle n'existent pas ou ne sont pas suffisantes pour compenser les « déséconomies » de la gestion gouvernementale.

L'un des avantages éventuels de la nationalisation est de faciliter la mise en vigueur de l'acquisition obligatoire des annuités. Cet avantage semble cependant plutôt négligeable. En effet, il serait facile d'imaginer des dispositifs administratifs de remplacement ; on pourrait par exemple exiger des particuliers qu'ils joignent à leur déclaration de revenus une copie de leur reçu de cotisation ou encore demander à leurs employeurs de certifier qu'ils ont bien rempli leurs obligations. Le problème administratif serait assurément mineur, par comparaison avec celui que posent les dispositions actuelles.

Les coûts de la nationalisation paraissent à l'évidence l'emporter sur cet avantage. Ici comme ailleurs, la liberté individuelle de choisir et la concurrence des entreprises privées promouvraient des améliorations dans les types des contrats disponibles et favoriseraient une variété et une diversité adaptées aux besoins de l'individu. Au niveau politique, la chose comporterait ce bénéfice évident d'éviter l'extension des activités gouvernementales et la menace indirecte que constitue cette extension pour la liberté.

Les caractéristiques du programme actuel provoquent certains coûts politiques moins faciles à apercevoir. Les questions impliquées deviennent très techniques et complexes, et le profane est souvent incompétent pour en juger. La nationalisation signifie que le gros des « experts », soit deviennent des employés du système nationalisé soit sont des universitaires étroitement liés à ce système. Il est inévitable qu'ils en viennent à être favorables à son expansion, non pas, je m'empresse de l'ajouter, par un étroit intérêt personnel, mais parce qu'ils opèrent dans un cadre où ils prennent l'administration gouvernementale pour une chose acquise et qu'ils sont rompus à ses usages. Jusqu'à présent, aux États-Unis, la seule grâce salvatrice a résidé dans l'existence de compagnies d'assurances privées engagées dans des activités analogues.

Le contrôle efficace par le Congrès du fonctionnement d'organismes tels que l'Administration des retraites et pensions devient essentiellement impossible du fait du caractère technique de leurs tâches et du quasi monopole des experts. Ces organismes finissent par être des corps autonomes dont le Congrès ne peut dans l'ensemble que simplement entériner les propositions. Les hommes capables et ambitieux qui y font carrière sont naturellement soucieux d'étendre le champ d'action de leur administration et il est extrêmement difficile de les empêcher de le faire. Si l'expert dit « oui », qui est compétent pour dire « non » ?

Ainsi avons-nous vu une fraction croissante de la population être absorbée par le système des retraites et pensions ; et maintenant qu'il reste peu de possibilités d'expansion dans cette direction, nous assistons à un mouvement vers l'addition de programmes nouveaux, tels que l'aide médicale[1].

Je conclus de tout cela que les arguments contre la nationalisation sont d'une force exceptionnelle, en fonction non seulement des principes libéraux, mais même des valeurs qui sont celles des partisans du *Welfare State* et des programmes sociaux. S'ils croient que le gouvernement peut ici mieux que le marché fournir le service, ils doivent se déclarer en faveur d'un organisme gouvernemental qui émette des annuités en concurrence ouverte avec d'autres organismes. S'ils ont raison, cet organisme gouvernemental prospérera. S'ils ont tort, le bien-être des gens sera amélioré par le fait qu'ils auront la liberté de choisir les services d'un organisme privé. Seul le socialiste doctrinaire ou celui qui croit dans le contrôle centralisé pour le contrôle centralisé peut, pour autant que je puisse voir, prendre une position de principe en faveur de la nationalisation de la fourniture des annuités.

Acquisition obligatoire des annuités

Ayant ainsi débroussaillé le terrain, nous sommes maintenant prêts à affronter la question clé : celle de la contrainte qui est exercée sur les individus pour qu'ils acquièrent des annuités afin de pourvoir à leur vieillesse.

Une des justifications possibles pour une telle contrainte est strictement paternaliste. S'ils le désiraient, les gens pour-

1 *Nde :* Ce que nous entendons, nous Européens, plus spécialement par sécurité sociale.

raient décider de faire individuellement ce que la loi exige qu'ils fassent en tant que groupe. Mais, pris séparément, ils sont myopes et imprévoyants. « Nous » savons mieux qu'« eux » qu'il est de leur intérêt de pourvoir à leur vieillesse dans une plus grande mesure qu'ils ne le feraient volontairement. Nous ne pouvons les convaincre individuellement, mais nous pouvons persuader 51 % ou plus d'entre eux de contraindre les autres à faire ce qui est pour leur bien. Ce paternalisme s'adresse à des individus responsables ; il n'a donc même pas l'excuse que constitue le souci du sort des enfants ou des fous.

Pareille position possède sa cohérence et sa logique internes. On ne peut en dissuader un paternaliste décidé en lui montrant qu'il fait une faute de logique. S'il s'oppose à nous, c'est au niveau des principes ; il n'est pas seulement un ami égaré mais bien intentionné. Fondamentalement, il croit en la dictature – une dictature bienfaisante et peut-être majoritaire, mais qui n'en est pas moins une dictature.

Ceux d'entre nous qui croient en la liberté doivent croire aussi en la liberté des individus de commettre leurs propres erreurs. Si un homme préfère, en connaissance de cause, vivre pour aujourd'hui et consacrer ses ressources à son plaisir du moment en choisissant délibérément une vieillesse impécunieuse, quel droit avons-nous de nous y opposer ? Nous pouvons discuter avec lui et chercher à le persuader qu'il a tort ; mais sommes-nous autorisés à employer la coercition pour l'empêcher de faire ce qu'il choisit de faire ? La possibilité n'existe-t-elle pas toujours qu'il ait raison et que nous ayons tort ? L'humilité est la vertu de celui qui croit en la liberté ; l'arrogance est le propre du paternaliste.

Rares sont les paternalistes achevés, car c'est une position qui, si on l'examine à la froide lumière du jour, est fort dépourvue

d'attraits. Et pourtant, l'argument paternaliste a joué un rôle si important dans des domaines tels que les retraites, qu'il semble valoir la peine de l'expliquer.

Une chose qui, sur la base des principes libéraux, pourrait justifier l'acquisition obligatoire d'annuités, c'est, non pas que les imprévoyants souffriront des conséquences de leurs propres actes, mais qu'ils imposeront des coûts à autrui. Nous ne saurions accepter, nous dit-on, de voir l'indigent âgé souffrir d'une affreuse pauvreté ; nous l'assisterons donc par la charité publique et privée. Il s'ensuit que l'homme qui ne pourvoit pas à sa vieillesse deviendra une charge publique. Le forcer à acquérir des annuités se justifie non seulement par son propre intérêt mais par celui du reste d'entre nous.

Le poids de cet argument dépend évidemment des faits. Si 90 % de la population, en l'absence de l'acquisition obligatoire des annuités, devenaient à 65 ans une charge pour le public, l'argument serait d'un grand poids. Si ce n'est le cas que de 1 %, l'argument est nul. Pourquoi restreindre la liberté de 99 % des gens pour éviter les coûts que le 1 % restant imposerait à la communauté ?

C'est à la Grande Crise que la croyance qu'une large fraction de la communauté deviendrait une charge publique si on ne la contraignait pas à acquérir des annuités a dû son caractère plausible à l'époque où le régime des retraites et pensions a été créé. De 1931 à 1940, chaque année, plus d'un septième de la force de travail s'est trouvée en chômage. Et ce chômage était proportionnellement plus élevé chez les travailleurs les plus âgés. L'expérience était sans précédent et ne s'est pas reproduite depuis. Elle ne résultait pas de l'imprévoyance des gens qui omettaient de pourvoir à leur vieillesse. C'était plutôt une conséquence, comme nous l'avons vu, d'une mauvaise gestion gouvernementale. Le régime des retraites est

le remède – si remède il y a – d'une maladie très différente et dont nous n'avons encore fait aucune expérience.

Les chômeurs des années 1930 ont certainement posé de graves problèmes, de nombreuses personnes devenant des charges pour le public. Mais la vieillesse n'était en aucune manière le plus sérieux de ces problèmes. Nombre d'individus d'âge productif recevaient des secours. Et l'extension continue des retraites et pensions, jusqu'à ce que aujourd'hui plus de 16 millions de personnes touchent des allocations[1], n'a pas empêché la croissance elle aussi continue du nombre de gens qu'assistent les fonds publics.

Au cours du temps, la manière dont était assurée en privé la vieillesse des individus s'est grandement modifiée. Avoir des enfants, c'était jadis le principal moyen pour les gens de pourvoir à leur propre vieillesse. La communauté devenant plus riche, les mœurs changèrent. La responsabilité qu'avaient les enfants de veiller sur leurs parents diminua, et de plus en plus de particuliers en vinrent à préparer leur vieillesse en accumulant des biens ou en se constituant une retraite privée. Plus récemment, outre le système des retraites, le développement des plans de pension s'est accéléré. En vérité, certains spécialistes croient que si les tendances actuelles continuent de s'affirmer, nous allons vers une société dans laquelle une large fraction du public épargnera au cours de ses années productives pour s'assurer dans la vieillesse un niveau de vie plus élevé que celui qui aura été le sien dans la force de l'âge. Certains d'entre nous peuvent penser que pareille tendance est perverse ; mais si elle reflète les goûts de la communauté, ainsi soit-il.

1 *Nde :* Sur 220 millions d'Américains environ.

L'acquisition obligatoire d'annuités a par conséquent imposé des coûts importants et rapporté de faibles gains. Elle nous a tous privés du contrôle que nous exercions sur une appréciable fraction de nos revenus en exigeant de nous que nous la consacrions à une fin particulière – l'acquisition d'annuités de retraite –, et cela d'une façon particulière, en nous adressant à un organisme gouvernemental.

Elle a pratiquement tué la concurrence dans la vente des annuités et dans le développement des systèmes de retraite. Elle a donné naissance à une vaste bureaucratie qui montre des tendances à s'accroître de ce dont elle se nourrit et à étendre son champ d'action d'un domaine de notre vie à un autre. Et tout cela, afin d'éviter qu'un petit nombre de personnes ne risquent de devenir une charge pour le public.

12 L'AIDE AUX ÉCONOMIQUEMENT FAIBLES

L'extraordinaire croissance économique dont les pays occidentaux ont fait l'expérience au cours des deux derniers siècles, et la large distribution des bénéfices de la libre entreprise ont énormément réduit l'importance de la pauvreté, au sens absolu de ce mot, dans les pays capitalistes de l'Ouest. Mais la pauvreté est en partie une question de relativité, et même dans ces pays, il est évident que nombreux sont ceux qui vivent dans des conditions que le reste d'entre nous taxent de pauvreté.

Un recours contre cette pauvreté – et le plus désirable à plus d'un titre – est la charité privée. Il vaut la peine de noter qu'entre le milieu et la fin du XIX^e^ siècle, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, l'apogée du laisser-faire vit une extraordinaire prolifération d'organisations et d'institutions charitables privées. L'un de coûts principaux de l'extension des activités sociales des pouvoirs publics a été le déclin correspondant des activités charitables privées.

On ne peut soutenir que la charité privée est insuffisante en, ce que les bienfaits qui en découlent reviennent à des gens autres que ceux qui font les dons ; qu'il y a, encore une fois un effet de voisinage. La vue de la pauvreté m'afflige ; son soulagement m'est un bienfait ; mais ce bienfait est le même pour moi que ce soit moi ou un autre qui en paie le prix. Par conséquent les avantages de la charité des autres me reviennent en partie. En d'autres termes, peut-être serions-nous tous désireux de contribuer au soulagement de la pauvreté, si tout le monde faisait de même. Sans une pareille assurance, nous pourrions ne pas vouloir y consacrer la même somme. Dans les petites communautés, la pression du public peut suffire à garantir cette condition, même en ce qui touche la charité privée. Dans les grandes communautés impersonnelles qui dominent de plus en plus notre société, cela est bien difficile.

Supposons que l'on accepte cette façon de raisonner – et c'est mon cas – comme justifiant une action gouvernementale en vue de soulager la pauvreté – en vue pour ainsi dire, de fournir un « plancher » au niveau de vie de chaque membre de la communauté. Restent les questions « combien » et « comment ». Je ne vois aucun moyen de décider du « combien », si ce n'est en termes du montant des impôts que nous consentons à nous imposer pour y parvenir (et par « nous », j'entends la grande masse d'entre nous). Le « comment » laisse plus de champ à la spéculation.

Deux choses paraissent claires. D'abord, si l'objectif est de soulager la pauvreté, il nous faut un programme destiné à aider les pauvres. Toutes les raisons, par exemple, existent d'aider le pauvre paysan, non parce qu'il est paysan, mais parce qu'il est pauvre. C'est-à-dire qu'un tel programme doit être conçu pour aider les personnes en tant que personnes, et non pas en tant que membres de tel groupe professionnel, de tel groupe d'âge, de telle catégorie de salariés, de tel syndicat ou de telle industrie. Voilà un défaut qui

affecte tous les programmes, dans leur profusion apparemment inépuisable. En second lieu, dans toute la mesure du possible, le programme, tout en fonctionnant par l'entremise du marché, ne devrait ni fausser celui-ci ni entraver son fonctionnement. C'est là une des tares des politiques de soutien des prix, des lois sur le salaire minimum, des mesures tarifaires, etc.

D'un point de vue purement mécanique, le dispositif qui se recommande d'emblée est l'impôt négatif sur le revenu. Dans le cadre de l'impôt fédéral sur le revenu, nous disposons à présent aux États-Unis, d'une exemption de 600 dollars par personne (plus une déduction minimale uniforme de 10 %). Si un particulier perçoit un revenu imposable de 100 dollars – s'il reste 100 dollars une fois effectuées exemptions et déductions –, il paye un impôt. Si l'on suivait ma proposition, et si ses revenus imposables représentaient 100 dollars de moins que la somme de l'exemption et des déductions, il payerait un impôt négatif, c'est-à-dire qu'il recevrait un secours. Si le taux du secours était, disons, de 50 %, il recevrait 50 dollars. S'il n'avait aucun revenu, et pour la simplicité du raisonnement, s'il ne bénéficiait d'aucune déduction, il recevrait, le taux étant constant, 300 dollars. Si en revanche, bénéficiant de déduction – par exemple pour des dépenses de santé – son revenu moins les déductions était négatif avant même la soustraction de l'exemption, il recevrait plus. Le taux des allocations pourrait évidemment être progressif, de même que le sont les taux de l'impôt une fois l'exemption déduite. De cette façon, il serait possible de fixer un plancher – ici 300 dollars par personne – au-dessous duquel aucun revenu net (défini désormais en lui incorporant l'allocation) ne pourrait tomber. La définition précise de ce plancher dépendrait de ce que pourrait se permettre la communauté.

Les avantages d'un tel système sont évidents. Il est spécialement destiné à résoudre le problème de la pauvreté. L'aide qu'il fournit à l'individu prend la forme la plus utile, à savoir

le numéraire. Il a un caractère général et peut être substitué à la foule de mesures particulières qui sont actuellement en vigueur. Il rend explicite la charge supportée par la société. Il fonctionne en dehors du marché. Si, comme toute autre mesure dont le but est de soulager la pauvreté, il réduit les motifs que pourraient avoir ceux que l'on aide de s'aider eux-mêmes, il ne les élimine pas entièrement comme le ferait un système consistant à compléter les revenus jusqu'à ce qu'ils atteignent un certain minimum. Toujours, un dollar de plus de gagné signifie plus d'argent à dépenser.

Des problèmes d'administration se poseraient sans aucun doute, mais ils me semblent ne constituer qu'un inconvénient mineur, à supposer qu'inconvénient il y ait. Le nouveau système s'adapterait directement à notre système actuel d'impôt sur le revenu et pourrait être géré en même temps que lui. Le présent système concerne la grande majorité des gens qui ont des revenus, et la nécessité de couvrir tout le monde aurait pour effet accessoire d'améliorer son fonctionnement. Chose plus importante, si le dispositif proposé remplaçait le fouillis des mesures qui sont aujourd'hui destinées aux mêmes fins, le poids administratif total en serait certainement réduit.

Un calcul rapide indique aussi que cette proposition pourrait coûter beaucoup moins d'argent que l'ensemble actuel des mesures sociales – pour ne rien dire de la réduction corrélative du degré d'intervention de l'État. D'autre part ce même calcul montre quel gaspillage entraîne le présent système, *si on le considère précisément comme destiné à aider les pauvres.*

En 1961, de l'aide aux personnes âgées à la sécurité sociale, du soutien des prix agricoles au logement, les dépenses publiques – fédérales, d'État fédéré et locales – en matière sociale ont atteint quelque 33 milliards de dollars. J'ai exclu de ce

calcul les pensions des anciens combattants. Je n'ai également tenu compte ni des coûts directs et indirects de mesures telles que les lois sur le salaire minimum, les tarifs, etc., ni de ceux (fédéraux, d'État et locaux) de la santé publique.

Il existe approximativement aux États-Unis 57 millions d'unités de consommation (individus isolés et familles). Les 33 milliards de dollars dépensés en 1961 auraient financé le versement d'une allocation forfaitaire de 6 000 dollars par unité de consommation aux 10 % d'unités ayant les revenus les plus bas, ou encore d'une allocation de 3 000 dollars aux 20 % d'unités occupant le bas de l'échelle. De telles allocations auraient placé les revenus de ces 10 % ou 20 % au-dessus de la moyenne de toutes les unités. Et même en allant aussi loin que les partisans du *New Deal* et en considérant avec eux qu'un tiers de la population était, comme ils aimaient à le dire, mal nourri, mal logé et mal habillé, les dépenses de 1961 auraient financé le versement à ce tiers de près de 2 000 dollars par unité de consommation, c'est-à-dire, en gros, la somme qui, une fois tenu compte du changement du niveau des prix, était le revenu séparant, au milieu des années 1930, le tiers le plus bas des deux autres tiers. Aujourd'hui, un peu moins du huitième des unités de consommation ont, toujours compte tenu du changement du niveau des prix, un revenu aussi faible que les tiers les plus bas du milieu des années 1930.

Il va de soi qu'il s'agit là de programmes beaucoup plus extravagants que tout ce qui peut être justifié pour « soulager la pauvreté », même en vertu d'une très généreuse interprétation de cette expression. Cependant, un programme qui *compléterait* les revenus des 20 % des unités de consommation qui sont au bas de l'échelle, de façon à leur faire atteindre le revenu le plus bas des autres 80 %, coûterait moins de la moitié de ce que nous dépensons à présent.

L'inconvénient majeur de l'impôt négatif sur le revenu, tient à ses implications politiques. L'adopter, ce serait, en effet, créer un système dans lequel des impôts frapperaient les uns pour que l'on puisse verser des subsides aux autres. Et il est à présumer que ces « autres » ont le droit de vote. Le danger subsiste toujours qu'au lieu d'être un dispositif par lequel la grande majorité des contribuables s'imposerait elle-même de bon cœur pour aider une minorité infortunée, nous nous trouvions devant un système grâce auquel une majorité frapperait d'impôts à son propre bénéfice une minorité rétive. Ma proposition rend le processus si explicite que le danger qu'elle recèle est peut-être plus grand que celui que présenteraient d'autres mesures. Je ne vois pas de solution à ce problème, sinon de faire confiance à la modération et à la bonne volonté de l'électorat.

Traitant d'un problème du même ordre – les pensions de vieillesse en Grande-Bretagne –, Dicey écrivait en 1914 : « Un homme sensé et bienveillant peut assurément se demander si l'Angleterre, dans son ensemble, tirera avantage de ce qu'elle décrétera que le versement d'une aide aux pauvres, sous forme de pensions, sera compatible avec le maintien du droit du pensionné à élire un membre du Parlement[1]. »

On doit jusqu'à présent regarder comme équivoque la réponse faite par l'expérience à la question de Dicey. L'Angleterre est passée au suffrage universel sans en exclure ni les pensionnés ni les autres bénéficiaires de l'aide de l'État. Et on a assisté, aux dépens des uns et au bénéfice des autres, à une énorme expansion de la fiscalité dont il faut assurément convenir qu'elle a retardé la croissance de la Grande-Bretagne,

1 A.V. Dicey, *Law and Public Opinion in England*. [Londres, MacMillan, 2e éd., 1914.]

et qu'ainsi elle peut n'avoir guère profité à ceux-là même qui se considèrent comme devant être secourus. Mais ces mesures n'ont détruit ni les libertés du pays ni son système essentiellement capitaliste. Et, chose plus importante, quelques signes se sont fait jour d'un renversement de la tendance et d'une conversion de l'électorat à la modération.

Libéralisme et égalitarisme

Au cœur de la philosophie libérale, il y a la croyance dans la dignité de l'individu, dans sa liberté d'utiliser au maximum et selon ses propres lumières ses capacités et les occasions qui se présentent à lui, à cette seule condition qu'il ne compromette pas, ce faisant, la liberté qu'ont les autres individus de faire la même chose. Cela implique en un sens la croyance en l'égalité des hommes ; en un autre sens, dans leur inégalité. Chaque homme a un droit égal à la liberté. C'est précisément parce que les hommes sont différents – parce que tel homme voudra faire de sa liberté tout autre chose que tel autre et, par là même, pourra peut-être faire plus pour la société – que c'est un droit important et fondamental.

Le libéral fera par conséquent une nette distinction entre l'égalité des droits et des chances, d'une part, et l'égalité matérielle ou égalité des résultats, d'autre part. Il pourra considérer avec faveur le fait qu'une société libre tende plus que toute autre à une plus grande égalité matérielle, mais il y apercevra un important effet secondaire de la société libre, et non sa justification principale. Il fera bon accueil aux mesures qui favorisent en même temps la liberté et l'égalité, telles celles qui éliminent le pouvoir des monopoles et qui améliorent le fonctionnement du marché. Il verra dans l'exercice de la charité privée un bon exemple de l'usage convenable de la liberté. Et s'il peut approuver l'action de l'État dans l'amélioration du

sort des pauvres parce que c'est là une façon plus efficace pour la masse de la communauté d'atteindre l'objectif commun, il ne le fera cependant qu'à regret, car ce sera substituer l'action obligatoire à l'action volontaire.

L'égalitarisme ira tout aussi loin. Mais il voudra aller plus loin encore. Il proposera de prendre aux uns pour donner aux autres, non pas parce qu'il s'agira là d'un moyen plus efficace grâce auquel les « uns » pourront atteindre leurs objectifs, mais au nom de la justice. Ce point atteint, l'égalité entre ouvertement en conflit avec la liberté : on doit choisir. On ne peut être à la fois en ce sens égalitariste et libéral.

CONCLUSION

Au cours des années 1920 et 1930, les intellectuels américains se persuadèrent dans leur immense majorité que le capitalisme était un système imparfait et contraire au bien-être économique, donc à la liberté. Ils mirent leurs espoirs dans un accroissement du contrôle exercé par les autorités politiques sur les affaires économiques. Cette conversion des intellectuels – s'il ne fait pas de doute qu'elle fut très accélérée par la création en Russie d'une société communiste et par les brillantes espérances que celle-ci fit naître – ne s'opéra pas par référence à une société collectiviste existante. Elle découla plutôt de la comparaison entre l'état présent des affaires, avec toutes ses injustices et tous ses défauts, et leur état hypothétique. C'était comparer le réel à l'idéal.

Rien d'autre en ce temps-là n'était pratiquement concevable. Certes, l'humanité avait déjà connu de nombreuses époques de contrôle centralisé, d'intervention de l'État dans le détail des affaires économiques ; mais une révolution s'était produite en politique, en science, en technologie, et on pensait qu'il était désormais possible de faire bien mieux que tout ce qui avait été tenté jusque-là.

Pareille attitude subsiste. Il y a encore une tendance à regarder comme désirable toute intervention gouvernementale, à attribuer au marché la responsabilité de tous les maux, et à juger toute proposition d'accroissement du contrôle gouvernemental en lui attribuant a priori un degré de perfection idéal, en l'imaginant tel que pourraient l'appliquer des hommes capables, désintéressés, et libres des pressions des groupes d'intérêts particuliers. Les partisans du gouvernement limité et de la libre entreprise sont encore sur la défensive.

Les conditions ont cependant changé. Il y a maintenant plusieurs décennies que nous faisons l'expérience de l'intervention de l'État. Il n'est plus nécessaire de comparer cette intervention telle qu'elle pourrait être idéalement avec le marché tel qu'il fonctionne réellement. Nous pouvons comparer le réel au réel.

Dans ces conditions, il apparaît clairement que la différence qui sépare le fonctionnement réel du marché de son fonctionnement idéal – aussi grande soit-elle sans aucun doute – n'est rien si on la compare avec celle qui existe entre les effets réels de l'intervention gouvernementale et ses effets espérés. Qui, désormais, pourrait mettre quelque grand espoir pour le progrès de la liberté et de la dignité humaines dans la tyrannie et le despotisme massifs qui règnent sur la Russie ? Marx et Engels ont écrit dans le *Manifeste du Parti communiste* : « Les prolétaires n'ont rien à perdre que leurs chaînes. Ils ont un monde à conquérir. » Qui aujourd'hui pourrait croire que les chaînes des prolétaires sont en Union soviétique moins lourdes que celles des prolétaires des États-Unis, de Grande-Bretagne, de France, d'Allemagne ou de l'un quelconque des États occidentaux ?

Mais regardons de plus près ce qu'il en est aux États-Unis. Parmi les grandes « réformes » des dernières décennies, laquelle

a atteint ses objectifs ? Leurs champions ont-ils vu leurs bonnes intentions passer dans les faits ?

D'abord destinée à protéger l'usager, la réglementation des chemins de fer est rapidement devenue pour les compagnies un moyen de se préserver de la concurrence de nouveaux rivaux, et cela, naturellement, aux dépens de l'usager.

Derrière la façade de textes qui prévoyaient de faibles taux d'imposition et qui furent plus tard utilisés comme moyens de redistribuer les revenus en faveur des classes inférieures, se cachent échappatoires et dispositions spéciales grâce auxquelles sont devenus inefficaces des taux qui, sur le papier, étaient largement progressifs. Un taux uniforme de 23,5 % sur les revenus actuellement imposables rapporterait autant que les taux actuels, qui vont de 20 à 91 %. Un impôt sur le revenu destiné à réduire l'inégalité et à favoriser la diffusion des richesses, a donc, dans la pratique, permis le réinvestissement des bénéfices des sociétés et a ainsi favorisé la croissance des grandes firmes, gêné le fonctionnement du marché des capitaux et découragé la fondation de nouvelles entreprises.

Les réformes monétaires, dont le but était de favoriser la stabilité de l'activité économique et des prix, ont exacerbé l'inflation durant et après la Première Guerre mondiale, et ont, par la suite, engendré un plus grand degré d'instabilité que celui que l'on avait auparavant connu. Les autorités monétaires qui sont nées de ces réformes portent la première responsabilité dans la conversion d'une grave contraction économique en cette catastrophe que fut la Grande Crise de 1929-1933. Un système pour une grande part créé pour prévenir les paniques bancaires a produit la plus grave panique bancaire de l'histoire américaine.

Un programme agricole destiné à aider les agriculteurs impécunieux et à pallier de prétendues dislocations fondamen-

tales de l'organisation de l'agriculture, est devenu un scandale national : on a gaspillé les deniers publics, faussé l'utilisation des ressources, infligé aux exploitants des contrôles toujours plus lourds et plus minutieux, gravement contrecarré la politique étrangère des États-Unis – sans d'ailleurs faire grand-chose pour aider le paysan pauvre.

Un programme de logements qui voulait améliorer les conditions de logement des pauvres, réduire la délinquance juvénile et contribuer à la destruction des taudis urbains, a aggravé les conditions de logement des pauvres, contribué à la délinquance juvénile et étendu le fléau urbain.

Dans les années 1930, « *labor* » [travail, et par extension, classe ouvrière] était pour les intellectuels synonyme de « syndicat » ; la foi dans la pureté des syndicats n'avait d'égale que la foi en la patrie et en la mère américaine. Une législation considérable favorisa le syndicalisme et garantit des relations de travail « loyales ». Les syndicats prirent de la force. Vers les années 1950, « syndicat » était presque un mot grossier ; il n'était plus le synonyme de « *labor* » et on ne pouvait plus l'identifier automatiquement avec l'idée de vertu.

En matière de retraites et pensions des mesures furent prises qui firent des allocations un droit et qui devaient éliminer le besoin d'un secours et d'une assistance directs. Des millions de personnes bénéficient aujourd'hui de cette sécurité. La liste des secours s'allonge pourtant, et les sommes dépensées pour l'assistance directe augmentent.

On pourrait aisément allonger cette liste : le programme d'achat d'argent des années 1930, la politique énergétique, les programmes d'aide à l'étranger des années d'après-guerre, les programmes de rénovation urbaine – toutes ces mesures, et

bien d'autres encore, ont eu des effets forts différents de ceux qui étaient prévus, et en général parfaitement opposés.

On peut certes noter quelques exceptions. Les voies express qui quadrillent le pays, les magnifiques barrages qui retiennent les rivières, les satellites spatiaux, sont tous des tributs à la capacité qu'a l'État de disposer de grandes ressources. Le système scolaire, avec tous ses défauts et ses problèmes, mais aussi avec toutes les possibilités d'amélioration que recèle une mise en jeu plus efficace des forces du marché, a élargi les chances dont dispose la jeunesse américaine et contribué à l'extension de la liberté. Il témoigne des efforts, inspirés par le bien public, de plusieurs dizaines de millions de personnes qui ont siégé dans les conseils scolaires locaux et de l'empressement mis par les citoyens à supporter de lourds impôts pour ce qu'ils considèrent comme un objectif public. Les lois antitrust Sherman, malgré tous les problèmes de détail que pose leur application, ont par leur seule existence favorisé la concurrence. Des mesures de santé publique ont contribué au recul des maladies infectieuses. Les mesures d'assistance ont soulagé souffrances et détresses. Les autorités locales ont souvent fourni aux communautés des installations essentielles à leur vie. La loi et l'ordre ont été maintenus, bien que, dans nombre de grandes villes, même cette fonction élémentaire des pouvoirs publics ait été remplie d'une façon qui est loin d'être satisfaisante. Comme citoyen de Chicago, je parle en connaissance de cause.

S'il faut cependant dresser un bilan, il fait peu de doute que le dossier est sombre. La plus grande partie des nouvelles opérations entreprises par le gouvernement au cours des récentes décennies n'ont pas su atteindre leurs objectifs. Les États-Unis ont continué à progresser ; leurs citoyens sont devenus mieux nourris, mieux vêtus, mieux logés et mieux transportés ; les distinctions sociales et de classe se sont estompées ; les groupes

minoritaires sont devenus moins désavantagés ; la culture populaire a avancé à grands pas. Tout cela est résulté de l'esprit d'initiative et de l'énergie d'individus, grâce au marché libre. Les mesures du gouvernement ont gêné et non pas aidé ce développement. Ce n'est qu'à cause de l'extraordinaire fécondité du marché que nous avons pu supporter ces mesures et en surmonter les effets. La main invisible a plus fait pour le progrès que la main visible pour le retour en arrière.

Est-ce par accident que tant de réformes gouvernementales de ces récentes décennies ont avorté et que tant de brillants espoirs sont réduits en cendres ? Faut-il simplement croire que les programmes ne sont fautifs que dans le détail ?

Je crois que la réponse est nettement négative. Le défaut essentiel de ces mesures est qu'elles cherchent, par l'intermédiaire des pouvoirs publics, à forcer les gens à agir contre leurs propres intérêts immédiats afin de favoriser un intérêt général supposé. Elles tentent de résoudre ce qui est, paraît-il, un conflit d'intérêts, ou une différence d'opinions quant aux intérêts, non pas en créant un cadre qui éliminera ce conflit, ni en persuadant les gens de changer d'intérêts, mais en les contraignant à aller à l'encontre de leurs propres intérêts. Elles substituent les valeurs des *outsiders* aux valeurs des participants : ou bien certains disent aux autres ce qui est bon pour eux, ou bien le gouvernement donne aux uns ce qu'il ôte aux autres. Ces mesures vont par conséquent à l'encontre de l'une des forces les plus grandes et les plus créatrices que connaisse l'homme ; je veux parler de la tentative faite par des millions d'individus de défendre leurs propres intérêts et de vivre leurs vies selon leurs propres valeurs. C'est la raison majeure pour laquelle ces mesures ont si souvent eu des effets opposés à ceux qui étaient prévus. C'est aussi une des forces principales d'une société libre, et cela explique pourquoi la réglementation gouvernementale ne saurait l'étrangler.

Les intérêts dont je parle ne sont pas seulement d'étroits intérêts égoïstes. Ils incluent au contraire l'ensemble des valeurs que les hommes chérissent et pour lesquelles ils sont prêts à dépenser leur fortune et à sacrifier leur vie. Les Allemands qui périrent en s'opposant à Adolf Hitler agissaient en faveur de leurs intérêts tels qu'ils les entendaient. Il en est de même pour les hommes et les femmes qui consacrent beaucoup d'efforts et de temps à des activités charitables, éducatives et religieuses. Pareils intérêts ne sont naturellement les premiers que pour peu de gens. C'est le mérite d'une société fondée sur la liberté que de donner néanmoins champ libre à ces intérêts et de ne pas les subordonner aux étroits intérêts matérialistes qui dominent le gros de l'humanité. C'est pourquoi les sociétés capitalistes sont moins matérialistes que les sociétés collectivistes.

Après un tel bilan, pourquoi la charge de la preuve incombe-t-elle encore à ceux d'entre nous qui s'opposent aux nouveaux programmes gouvernementaux et qui cherchent à réduire le rôle déjà trop important du gouvernement ? Laissons Dicey répondre : « L'effet bénéfique de l'intervention de l'État, en particulier sous forme de législation, est direct, immédiat et, pour ainsi dire, visible, tandis que ses effets néfastes sont graduels, indirects et hors de vue [...] la plupart des gens n'ont pas [non plus] présent à l'esprit que les inspecteurs de l'État peuvent être incompétents, brouillons ou même, parfois, corrompus [...] ; rares sont ceux qui prennent conscience de cette vérité indéniable que l'État contribue à tuer les efforts personnels. Il en ressort que la majorité de l'humanité doit presque nécessairement regarder avec une faveur imméritée l'intervention gouvernementale. Ce penchant naturel ne peut être contrarié que par l'existence, dans une société donnée, [...] d'une présomption ou d'un préjugé favorable à la liberté individuelle, c'est-à-dire, au laisser-faire. Par conséquent, le simple déclin de la foi en

l'effort personnel – et il est certain que ce déclin s'est produit – est de lui-même suffisant pour rendre compte de la croissance de la législation qui tend vers le socialisme[1]. »

La préservation et l'expansion de la liberté sont aujourd'hui menacées depuis deux directions. Le premier danger est évident et clair. C'est la menace extérieure qui vient de l'impérialisme soviétique. L'autre danger est beaucoup plus subtil. C'est la menace intérieure qui nous vient d'hommes aux bonnes intentions et de bonne volonté qui souhaitent nous réformer. Impatientés de la lenteur avec laquelle la persuasion et l'exemple réalisent les grands changements sociaux dont ils rêvent, ils ont hâte d'utiliser le pouvoir de l'État pour atteindre leurs fins et ils sont confiants dans leur capacité d'y parvenir. Si pourtant ils s'assuraient le pouvoir, ils ne pourraient atteindre leurs buts immédiats, et, en outre, ils aboutiraient à un État collectif qui les ferait reculer d'horreur et dont ils seraient au nombre des premières victimes. Le pouvoir concentré n'est pas moins dangereux parce que ceux qui le créent ont de bonnes intentions.

Ces deux menaces se renforcent malheureusement l'une l'autre. Même si nous évitons l'holocauste nucléaire, la menace du Kremlin exige que nous consacrions une partie importante de nos ressources à notre défense militaire. De par l'importance prise par le gouvernement en tant qu'acheteur d'une si grande partie de notre production et comme seul acquéreur de la production de nombreuses firmes et industries, une quantité dangereuse de pouvoir économique est concentrée entre les mains des autorités politiques ; le climat dans lequel les affaires se traitent se modifie, ainsi que les critères appropriés au succès économique ; et le marché libre est mis en danger. Nous ne

1 *Op. cit.*

pouvons éviter ce danger, mais c'est l'accroître sans motif que de poursuivre l'intervention gouvernementale actuelle dans des domaines sans relation avec la défense de la nation et que d'entreprendre sans cesse de nouveaux programmes gouvernementaux, depuis l'aide médicale aux vieillards jusqu'à l'exploration de la Lune.

Comme le disait Adam Smith : « Il y a beaucoup de ruines dans une nation. » Notre structure fondamentale de valeurs et le réseau entrelacé de nos libres institutions supporteront beaucoup de choses. Je crois que nous saurons préserver et étendre la liberté en dépit de la taille des programmes militaires et malgré les pouvoirs économiques qui sont concentrés à Washington. Mais nous ne le pourrons que si nous nous éveillons à la menace qui pèse sur nous, que si nous persuadons nos semblables que des institutions libres leur offrent une route plus sûre, bien que peut-être parfois plus longue, pour atteindre leurs buts, que le pouvoir coercitif de l'État. Les lueurs de changement qui sont déjà apparentes dans le climat intellectuel en sont un heureux présage.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE 9

PRÉFACE D'ANDRÉ FOURÇANS 11

PRÉFACE 1962 25

PRÉFACE 1982 29

PRÉFACE 2002 35

INTRODUCTION 39

1 – LIBERTÉ ÉCONOMIQUE ET LIBERTÉ POLITIQUE 47

2 – LE RÔLE DU POUVOIR POLITIQUE DANS UNE SOCIÉTÉ LIBRE .. 67

Le pouvoir politique comme édicteur de règles et comme arbitre 71

Monopole technique et effets de voisinage justifient-ils l'intervention de l'État ? 74

La justification paternaliste de l'intervention de l'État ... 81

Conclusion 83

3 – LE CONTRÔLE DE LA MONNAIE 87

Un étalon-marchandise 90

Une autorité monétaire discrétionnaire 95

Pour des règles contre des autorités monétaires 105

4 – LES ARRANGEMENTS FINANCIERS ET COMMERCIAUX INTERNATIONAUX 111

L'importance des arrangements monétaires internationaux pour la liberté économique 111

Le rôle de l'or dans le système monétaire américain 113

Paiements actuels et fuite des capitaux 117

Solutions de remplacement pour parvenir à l'équilibre de la balance des paiements..... 119

Une solution appropriée pour le marché libre : les taux de change flottants 126

Mesures nécessaires à la création d'un marché libre de l'or et des changes 129

Éliminer les restrictions au commerce..... 131

5 – LA POLITIQUE FISCALE..... 137

6 – LE RÔLE DU POUVOIR POLITIQUE DANS L'ÉDUCATION..... 151

L'éducation générale destinée à former des citoyens..... 152

L'enseignement au niveau universitaire..... 169

L'enseignement professionnel..... 172

7 – CAPITALISME ET DISCRIMINATION RACIALE OU RELIGIEUSE 183

Les FEPC 186

Les lois sur le droit au travail 191

La ségrégation à l'école 194

8 – DU MONOPOLE ET DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DU PATRONAT ET DES SYNDICATS 197

L'étendue du monopole 199
Le monopole dans l'industrie 199
Le monopole syndical 202
Le monopole gouvernemental ou à soutien gouvernemental 205

Les sources du monopole 209
Les considérations techniques 209
L'assistance directe et indirecte des pouvoirs publics 210
La collusion privée 213

La politique appropriée des pouvoirs publics 214

La responsabilité sociale du capital et du travail 216

9 – LES PATENTES PROFESSIONNELLES 221

Ubiquité des restrictions mises par les pouvoirs publics aux activités économiques 222

Problèmes de politique posés par le système des patentes 230

La patente médicale 237

10 – LA DISTRIBUTION ET LA REDISTRIBUTION DES REVENUS ... 253

L'éthique de la distribution 253

Le rôle de la distribution en fonction du produit 259

La distribution des revenus dans les faits 262

Les mesures gouvernementales utilisées pour modifier la répartition des revenus 267

11 – LA POLITIQUE SOCIALE 275

Mesures sociales diverses 276
Les logements publics *276*
Les lois sur les salaires minimaux *279*
Le soutien des prix agricoles *281*

L'assurance pour la vieillesse et pour les familles des défunts 282
Redistribution du revenu *284*
Nationalisation de la fourniture des annuités exigées 286
Acquisition obligatoire des annuités *289*

12 – L'AIDE AUX ÉCONOMIQUEMENT FAIBLES 295

Libéralisme et égalitarisme 301

CONCLUSION 303

Achevé d'imprimer en février 2010
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery
58500 Clamecy
Dépôt légal : février 2010
Numéro d'impression : 002149

Imprimé en France

La Nouvelle Imprimerie Laballery est titulaire de la marque Imprim'Vert®

« La liberté est une plante rare et délicate. »

MILTON FRIEDMAN

Et si l'on retournait aux sources de l'économie classique pour penser et trouver des réponses à la situation économique actuelle ?

Paru pour la première fois en 1962, *Capitalisme et Liberté* est l'un des ouvrages clés de la pensée économique. Écrit sans jargon, il est surtout le premier livre d'économie accessible à tous. Dans ce livre, Milton Friedman défend la liberté économique comme condition nécessaire à toute liberté politique. Il y présente sa propre vision du libéralisme et son analyse pointue est encore et toujours d'actualité. Cela fait de cet ouvrage l'un des livres incontournables du XX^{e} siècle.

« L'un des livres les plus influents depuis la Seconde Guerre mondiale. »
The Times Literary Supplement

« Qu'on partage ou non les idées de Milton Friedman, la lecture de ce livre roboratif est un must *pour tout citoyen curieux et intéressé par la réflexion et par des propositions sur la vie de la Cité. Même et peut-être surtout si elles sortent des chemins battus et ne sont pas toujours politiquement correctes, du moins dans notre pays. »*

André Fourçans, professeur d'Économie à l'ESSEC

Milton FRIEDMAN (1912-2006) est l'un des plus grands économistes américains. Par ses nombreux travaux, il a donné une autre vision du libéralisme ; il est, entre autres, à l'origine du courant monétariste (qui prône le retrait de l'État en matière monétaire) et a fondé l'École de Chicago. Le plus remarquable, c'est qu'en plus d'être un théoricien de renom, il est le premier économiste à avoir su s'adresser au grand public pour lui parler d'économie. Il a reçu le prix Nobel d'Économie en 1976.

photographie : (c) goodshoot-jupiterimages

15,90 euros
Prix TTC France
ISBN 978-2-84899-369-0
9 782848 993690

LEDUC.S EDITIONS

design : bernard amiard

RAYON LIBRAIRIE : ÉCONOMIE